T. Eimers | A. Jager | E. Keppels

Toezicht op naleving

Evaluatie wijziging Leerplichtwet 1969



KBA Nijmegen

TOEZICHT OP NALEVING

Toezicht op naleving

Evaluatie wijziging Leerplichtwet 1969

T. Eimers
A. Jager
E. Keppels

13 november 2014

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

KBA Nijmegen
Professor Molkenboerstraat 9
6524 RN Nijmegen
Tel. 024- 382 32 40 / info@kbanijmegen.nl

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Ton Eimers
Annet Jager
Erik Keppels

Toezicht op naleving. Evaluatie wijziging Leerplichtwet 1969
ISBN 978-90-777202-75-3
NUR 840

Inhoud

Managementsamenvatting

Wetswijziging
Tot 2012 was het toezicht op naleving van de Leerplichtwet[1] door scholen belegd bij de gemeenten, namelijk bij de leerplichtambtenaren. In de praktijk bleek echter dat de handhaving op een aantal belemmeringen stuitte. Vanaf 1 januari 2012 is daarom de Leerplichtwet gewijzigd. Met deze wijziging werd een knip aangebracht tussen het toezicht op naleving door ouders en leerlingen (gemeenten) en het toezicht op naleving door scholen (Inspectie van het Onderwijs). De inspectie is nu verantwoordelijk voor toezicht op de naleving door scholen en kan indien nodig een bestuurlijke boete opleggen wanneer het hoofd van de school of instelling de Leerplichtwet overtreedt. Ten aanzien van ouders en leerlingen blijven de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar als toezichthouder onveranderd.

Evaluatie onderzoek
Het doel van het onderzoek was te evalueren of na twee jaar de verwachte effecten van de wetswijziging in 2012 zijn bereikt. De verwachte effecten zijn dat scholen beschikken over een goede verzuimadministratie, verzuimende leerlingen eerder in beeld krijgen en ongeoorloofd verzuim tijdig melden, zoals de wet dat vereist. De hoofdvraag van het onderzoek luidt of de naleving van de Leerplichtwet vanaf 2012 is verbeterd nu het toezicht op scholen van de leerplichtambtenaren is verschoven naar de inspectie. In het onderzoek zijn interviews gehouden met onder meer leerplichtambtenaren, schoolleiders of medewerkers uit het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en vertegenwoordigers van de inspectie. Daarnaast zijn landelijke enquêtes uitgevoerd onder scholen en gemeenten.

Het toezicht kent drie, naast elkaar bestaande vormen, namelijk het risicogerichte toezicht, het reguliere toezicht op scholen en het toezicht in samenwerking met gemeenten.

Risicogericht toezicht
De werkwijze van de inspectie in het toezicht op scholen is risicogericht, dat wil zeggen dat de inspectie uitgaat van naleving van de Leerplichtwet door de school, tenzij signalen op een mogelijk tegendeel wijzen. Dat geldt voor alle onderwijssectoren waar de leerplicht van toepassing is, namelijk primair, speciaal, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Leerplichtambtenaren vormen de belangrijkste bron van signalen voor de inspectie. Als zij aanwijzingen hebben dat een school de naleving van de

1 Met Leerplichtwet wordt in deze rapportage bedoeld de Leerplichtwet 1969.

Leerplichtwet niet op orde heeft, kunnen zij hierover een signaal afgeven bij het Loket Signalenbox van de inspectie. De inspectie neemt dat signaal mee in het reguliere toezicht, of treedt bij een ernstig signaal direct op. Naast de leerplichtambtenaar kunnen ook anderen, zoals ouders, signalen afgeven.

Regulier toezicht

De inspectie heeft het toezicht op naleving van de Leerplichtwet opgenomen in het reguliere toezicht op mbo-instellingen. Het toezicht op naleving van de Leerplichtwet maakt nog geen deel uit van het reguliere toezicht in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs. Het plan is om dit wel te gaan doen.

De inspectie komt bij mbo-instellingen in het kader van het zogenaamde eerste orde toezicht eens in de drie jaar op bezoek. De inspectie maakt een ‘staat van de instelling’ op aan de hand van een instellingsanalyse. In de tussenliggende jaren houdt de inspectie met jaarlijkse risicomonitoring op afstand de vinger aan de pols. De inspectie doet tijdens het toezicht ook onderzoek naar de naleving van de wettelijke vereisten wat betreft de leerplicht.

Werkwijze inspectie bij gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

In een samenwerkingsovereenkomst spreken de inspectie en gemeente een taakverdeling af volgens een vaststaand toetsingskader. Tot nu toe zijn er tien van dergelijke samenwerkingsovereenkomsten gesloten waaraan in het totaal 53 gemeenten deelnemen, inclusief de vier grote steden. Gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst controleren scholen op hun verzuimbeleid en het melden en registreren van verzuim. Dit gebeurt volgens het toetsingskader en de werkwijze die met de inspectie zijn ontwikkeld. Kern van de overeenkomst is dat de gemeente voor de inspectie het onderzoek uitvoert naar naleving door de school. Vervolgens kan, indien nodig, in verschillende signaleringsronden een dossier worden opgebouwd dat na drie signaleringen aan de inspectie kan worden overgedragen. De inspectie legt een bestuurlijke boete op als het onderzoek juist is uitgevoerd en er geen bijzondere omstandigheden zijn om af te wijken. Vervolgens start de inspectie samen met de gemeente een (vierde) controle. Ter verduidelijking: hoewel de gemeente de controles uitvoert, is het toezicht formeel belegd bij de inspectie. Zonder overeenkomst met de inspectie kan de gemeente geen controles uitvoeren op de scholen.

CONCLUSIES

- *Risicogericht toezicht op naleving Leerplichtwet functioneert onvoldoende*
  Het toezicht op scholen buiten gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst is risicogericht, dat wil zeggen afhankelijk van signalen van mogelijke probleemsituaties. Deze signalen komen van derden, met name van leerplichtambtenaren, maar in de praktijk komen ze nauwelijks voor. Gemeenten zijn vaak onbekend met de mogelijkheid om te signaleren via het loket Signalenbox of kiezen er bewust voor om dat niet te doen en problemen zelf op te lossen.

- *Regulier toezicht op naleving Leerplichtwet in het mbo functioneert naar behoren*
  Het reguliere toezicht bereikt alle mbo-instellingen, maar de intensiteit ervan is relatief laag (steekproef van opleidingen, eens in de drie jaar). Het reguliere toezicht heeft bijgedragen aan de bewustwording van mbo-instellingen over de ernst van verzuim en uitval.

- *Groot verschil tussen gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst*
  Er is een scherp onderscheid in het toezicht op scholen in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst en het toezicht op scholen daarbuiten. Het positieve effect van de wetswijziging bij scholen met intensief toezicht is niet aanwezig bij scholen zonder intensief toezicht. Voor gemeenten zonder overeenkomst (en de scholen daarbinnen) is er nauwelijks verbetering opgetreden als gevolg van de wetswijziging.

- *Positief effect samenwerking*
  Het doel van de samenwerkingsovereenkomsten om het toezicht meer nabij en intensiever uit te voeren (dan de inspectie alleen zou kunnen) wordt bereikt. Er is daadwerkelijk intensief toezicht op scholen en het intensieve toezicht leidt, volgens de meeste betrokkenen, daadwerkelijk tot verbetering van de verzuimaanpak in scholen.

- *Bereik samenwerkingsovereenkomst is niet dekkend*
  Met de huidige samenwerkingsovereenkomsten worden 53 gemeenten bereikt, waaronder de vier grote. Daarmee wordt een aanzienlijk deel van het verzuim ‘afgedekt’, maar het grootste deel van het verzuim en het voortijdig schoolverlaten vindt plaats buiten deze gemeenten. Een verdere uitbreiding van het aantal gemeenten met samenwerkingsovereenkomst zal in de bestaande situatie al snel op grenzen stuiten, want de instapdrempel voor gemeenten is hoog: aan de voorwaarden die gesteld worden kunnen (of willen) veel gemeenten niet voldoen.

- *Intensivering toezicht door inspectie*
  Het onderzoek laat zien dat intensiever toezicht leidt tot betere naleving van de wet door scholen en dat betere naleving bijdraagt aan minder verzuim. Intensivering van het toezicht kan worden bereikt door:
  - verdere uitbreiding van het aantal samenwerkingsovereenkomsten tussen inspectie en gemeenten;
  - het toezicht op naleving van de Leerplichtwet (zoals voorgenomen) op te nemen in het reguliere handhavingstoezicht van de inspectie bij scholen in het po, so en vo,
  - gemeenten (nog) beter te informeren over de mogelijkheden die het huidige toezicht biedt en handvaten te bieden voor de invulling van hun signaleringsrol, waaronder ook gebruik van het loket Signalenbox;

  Naast het informeren en stimuleren van gemeenten (als signaalbrengers) zal ook de inspectie zelf actiever moeten inzetten op controles en opvolging van signalen.

1 De wetswijziging

1.1 Aanleiding voor de wetswijziging

De bestrijding van ongeoorloofd verzuim bestaat al sinds de invoering van de Leerplichtwet, maar kreeg een nieuwe impuls nadat de Europese landen in 2000 in Lissabon afspraken maakten om het aantal jongeren zonder startkwalificatie terug te dringen. In die jaren klonken verschillende waarschuwingen dat de melding van ongeoorloofd verzuim door scholen te wensen overliet. Verkennend onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) en de Auditdienst van OCW[2] in 2007 gaf aan dat veel scholen niet aan hun wettelijke verplichtingen voldeden. Daarop is gewerkt aan een nieuwe één-loket-aanpak om de melding door scholen te vereenvoudigen en te stroomlijnen. In 2009 heeft de inspectie opnieuw onderzoek gedaan naar het melden van verzuim.[3] In dat onderzoek wordt weliswaar een verbetering geconstateerd in het melden van verzuim, maar tegelijkertijd worden veel tekortkomingen gesignaleerd in de administratieve organisatie, de informatiesystemen, de taakverdeling en verantwoordelijkheden in de scholen rondom verzuim en voortijdig schoolverlaten. Het onderzoek van de inspectie richtte zich op het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Op verzoek van Ingrado voerde KBA in 2010 een aanvullend, landelijk onderzoek uit naar verzuim in het primair onderwijs[4], dat tot soortgelijke bevindingen leidde: niet alleen bleek de melding van ongeoorloofd verzuim nog onvoldoende, ook kwam naar voren dat scholen vaak verzuim op onwettige gronden toestonden.
Mede naar aanleiding van deze signalen ontstond behoefte aan meer toezicht en handhaving op verzuim richting de scholen. Tot 2012 was het toezicht op naleving van de Leerplichtwet[5] door scholen belegd bij de gemeenten, namelijk bij de leerplichtambtenaren. In de praktijk bleek echter dat de handhaving op een aantal belemmeringen stuitte:

- Veel gemeenten kampten met een achterstand in het op peil brengen van de leerplichtcapaciteit. Zo werd een groot deel van de formatie-uitbreiding, mogelijk gemaakt voor de invoering van de kwalificatieplicht, door gemeenten ingezet om de generieke leerplichtcapaciteit op peil te brengen.[6] De primaire handhavingstaak richtte zich op jongeren, veel minder op de scholen.

---

2 Inspectie van het Onderwijs (2007) Rapport van bevindingen over het Themaonderzoek VSV 2007. Den Haag: Inspectie van het onderwijs.
3 Inspectie van het Onderwijs (2009) Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Den Haag: Inspectie van het onderwijs.
4 Eimers, T. en M. Roelofs (2010) Verzuim in het primair onderwijs. Nijmegen: KBA.
5 Met Leerplichtwet wordt in deze rapportage bedoeld de Leerplichtwet 1969.
6 Eimers, T. e.a. (2009). Tussenevaluatie invoering kwalificatieplicht. Nijmegen: KBA.

- Leerplichtambtenaren werkten nauw samen met scholen om individuele kinderen en jongeren met verzuim te ondersteunen en waar nodig handhavend op te treden. In die samenwerking bleek het voor leerplichtambtenaren lastig om enerzijds als partner en anderzijds als toezichthouder en zelfs als handhaver naar de scholen op te treden.
- Juridisch stuitte de handhaving richting scholen op problemen, omdat een ambtenaar die proces verbaal opmaakte, dat alleen namens de eigen gemeente kon doen. Scholen konden zich beroepen op andere gemeenten, waar hun leerlingen woonden, die kennelijk geen overtreding van de wet constateerden.

Besloten werd om het toezicht op naleving en de handhaving bij niet-naleving van de Leerplichtwet over te brengen van de gemeenten naar de Onderwijsinspectie.

1.2 Veranderingen door de wetswijziging

Vanaf 1 januari 2012 is de Leerplichtwet gewijzigd, met deze wijziging werd een knip aangebracht tussen het toezicht op naleving door ouders en leerlingen (gemeenten) en het toezicht op naleving door scholen (inspectie). Met de wetswijziging is tevens de sanctiemogelijkheid veranderd: er geldt niet langer een strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het hoofd van de school, maar de inspectie kan een bestuurlijke boete opleggen wanneer het hoofd van de school of instelling de Leerplichtwet overtreedt.
Als een leerling niet op school verschijnt, moet de school actie ondernemen naar de leerling (en zijn ouders). Scholen zijn conform de Leerplichtwet verplicht ongeoorloofd schoolverzuim te melden als de grens van 16 uur in 4 opeenvolgende schoolweken is bereikt. Een school voor primair of speciaal onderwijs moet het verzuim melden bij de leerplichtambtenaar van de gemeente. Scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-instellingen moeten het verzuim melden via het digitaal verzuimloket van DUO, waarna de melding bij de woongemeente komt.
Ten aanzien van ouders en leerlingen zijn de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar als toezichthouder onveranderd. De werkwijze van de inspectie in het toezicht op scholen is risicogericht, dat wil zeggen dat de inspectie uitgaat van naleving door de school, tenzij signalen op een mogelijk tegendeel wijzen. De werkwijze van de inspectie en gemeente zijn op elkaar afgestemd. Een gemeente kan een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie afsluiten om invulling te geven aan de uitvoering van de Leerplichtwet bij scholen. Er is een verschil in de werkwijze voor gemeenten met en gemeenten zonder een samenwerkingsovereenkomst.

Risicogericht toezicht
In het po, so, vo en mbo houdt de inspectie risicogericht toezicht. Dat wil zeggen dat de inspectie uitgaat van het juist naleven van de Leerplichtwet door het onderwijs, tenzij signalen het tegendeel bewijzen. Leerplichtambtenaren vormen de belangrijkste bron van signalen voor de inspectie. Om hun taak (toezicht op de naleving van de

leerplicht door ouders en leerlingen) naar behoren uit te kunnen voeren, mogen zij onderzoek uitvoeren op scholen naar de individuele leerling. Hierbij kunnen zij aanwijzingen krijgen dat de school de naleving van de Leerplichtwet niet op orde heeft. Leerplichtambtenaren kunnen hierover signalen afgeven in de vorm van een signaal bij het Loket Signalenbox van de inspectie. De inspectie neemt dat signaal mee in het reguliere toezicht, of treedt bij een ernstig signaal direct op.

Regulier toezicht op mbo-instellingen

Met betrekking tot het toezicht op de kwaliteit van onderwijs en op de naleving van de Leerplichtwet wordt in het mbo sinds 1 januari 2012 het Toezichtkader BVE 2012 gebruikt.[7] De inspectie komt bij mbo-instellingen in het kader van het zogenaamde eerste orde toezicht eens in de drie jaar op bezoek. De inspectie maakt een zogenaamde 'staat van de instelling' op aan de hand van een instellingsanalyse. In de tussenliggende jaren houdt de inspectie met jaarlijkse risicomonitoring op afstand de vinger aan de pols. Het tweede orde toezicht geldt voor instellingen waar de inspectie risico's ziet en/of waar de kwaliteitsborging onvoldoende is.

De inspectie maakt in haar integrale beoordeling van de instelling gebruik van een waarderingskader waarin zeven kwaliteitsgebieden zijn opgenomen. Deelgebied 5 betreft de naleving van de wettelijke vereisten en beslaat het onderzoek naar het melden van verzuim zonder geldige reden en voortijdig schoolverlaten (het zogenaamde VSV-onderzoek binnen het onderzoek naar de staat van de instelling).[8]

Regulier toezicht in het po, so en vo

Het toezicht op naleving van de Leerplichtwet krijgt in het po, so en vo de komende jaren prioriteit in het kader van programmatisch handhaven. Het zal dan – net als in het mbo nu al het geval is – betrokken worden in het reguliere toezicht op de kwaliteit van het onderwijs.

Het reguliere toezicht van de inspectie op de kwaliteit van het onderwijs werkt in het po, so en vo volgens het principe dat scholen met risico's, zoals minder goede leerresultaten, meer toezicht krijgen. Het toezicht kent drie fasen. Ieder jaar bekijkt de inspectie met behulp van een risicoanalyse of er aanwijzingen zijn dat een school onvoldoende kwaliteit levert. Op basis hiervan wordt bepaald hoeveel toezicht nodig is. Als er geen risico's zijn, dan krijgt een school basistoezicht. Indien er wel risico's zijn, dan voert de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit ter bepaling van een aangepast toezichtarrangement. Bij zwakke of zeer zwakke scholen vindt geïntensiveerd toezicht plaats en volgen altijd interventies van de inspectie of van de minister, die er op gericht zijn zo snel mogelijk tot de noodzakelijke verbetering te komen.

---

7 Inspectie van het Onderwijs (2011) Toezichtkader BVE 2012.

8 Inspectie van het Onderwijs (2014) Werkwijze (her)onderzoek melden verzuim zonder geldige reden en voortijdig schoolverlaten. Te gebruiken bij controle op de naleving van de wettelijke vereisten volgens waarderingskader BVE 2012, deelgebied 5.

Indien een school niet wordt onderzocht in het kader van het jaarlijkse stelseltoezicht (onderzoek onderwijsverslag of themaonderzoek) of in het kader van basisarrangement, dan legt de inspectie één keer per vier jaar een bezoek af.

Werkwijze inspectie bij gemeenten met samenwerkingsovereenkomst
In een samenwerkingsovereenkomst spreken de inspectie en gemeente een taakverdeling af volgens een vaststaand toetsingskader. Tot nu toe zijn er tien van dergelijke samenwerkingsovereenkomsten gesloten met in het totaal 53 gemeenten, waaronder de vier grote steden, enkele regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten en individuele gemeenten.
Gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst controleren scholen op hun verzuimbeleid en het melden en registreren van verzuim. Dit gebeurt volgens het toetsingskader[9] en de werkwijze[10] die met de inspectie zijn ontwikkeld. Kern van de overeenkomst is dat de gemeente voor de inspectie het onderzoek uitvoert naar naleving door de school en in verschillende signaleringsronden een dossier opbouwt dat na drie signaleringen aan de inspectie kan worden overgedragen. De inspectie legt een bestuurlijke boete op als het onderzoek juist is uitgevoerd en er geen bijzondere omstandigheden zijn om af te wijken. Vervolgens start de inspectie samen met de gemeente een (vierde) controle.
Ter verduidelijking: hoewel de gemeente de controles uitvoert, is het toezicht formeel belegd bij de inspectie.

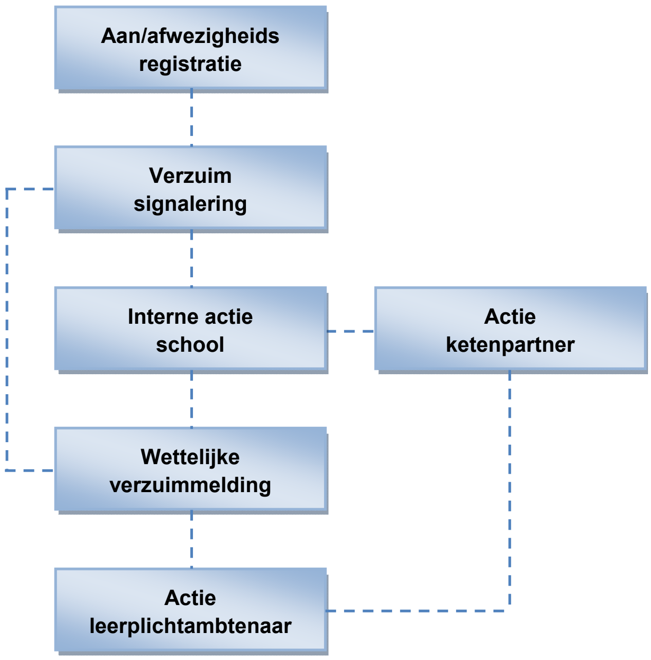
1.3 Naleving van de Leerplichtwet

In deze rapportage verwijzen we met de term verzuimbeleid naar het geheel van activiteiten, zoals in het volgende schema uitgebeeld, dat de school onderneemt om verzuim tegen te gaan. De naleving (en handhaving) van de Leerplichtwet spitst zich toe op een deel van het verzuimbeleid, namelijk op het melden van ongeoorloofd verzuim volgens de wettelijke normen en wat daarvoor nodig is: het bijhouden en registreren van aan- en afwezigheid[11]. Het gehele verzuimbeleid omvat nadrukkelijk meer dan dat, zoals de verzuimadministratie, het tijdig in beeld krijgen van verzuimers, het actie ondernemen door scholen en leerplichtambtenaren en het in beeld brengen van verzuimers bij relevante ketenpartners. In het onderzoek wordt het vol-

9 Inspectie van het Onderwijs (2013) Bundeling van kracht. Kader voor gemeentelijke toetsing verzuim en voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen 2013-2014. Den Haag: Inspectie van het onderwijs.
10 Inspectie van het Onderwijs (2013) Handleiding. Werkwijze op basis van het kader voor gemeentelijke toetsing verzuim een voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen 2013-2014. Voor intern gebruik bij gemeente.
11 Overigens heeft de handhaving van de Leerplichtwet ook betrekking op de verlofregelingen die in de wet zijn genoemd.

gende analysekader gehanteerd om effecten op het gebied van de naleving door scholen te analyseren.

Schema: Analysekader effecten op naleving door scholen



De basis in de school is de aan- en afwezigheidregistratie van leerlingen. Uit die registratie blijkt verzuim (signalering). Veel scholen kiezen voor een vorm van interne actie of interventie bij verzuim, veelal nog voor de norm van 16 uur in vier weken wordt overschreden. Afhankelijk van de ernst van het verzuim informeren zij daarbij dan al de leerplichtambtenaar en/of andere ketenpartners. Al of niet na een interne interventie volgt de wettelijke melding naar de gemeente en actie door de leerplichtambtenaar (en ketenpartner). De naleving door de school moet in feite alle stappen in het schema omvatten (registratie, signalering, eventuele interne actie en melding) ofwel mogelijk maken (actie leerplichtambtenaar, actie ketenpartner). Bij ketenpartners kan het gaan om alle typen derden die bij de ondersteuning van kinderen/jongeren betrokken zijn, maar in de eerste plaats wordt hier gedacht aan partners die belang hebben bij melding van verzuim in het kader van hun wettelijke taak (jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, justitie/Halt).

1.4 Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is te evalueren of na twee jaar de verwachte effecten van de wetswijziging in 2012 zijn bereikt. De verwachte effecten zijn dat:

- scholen beschikken over een goede verzuimadministratie,
- scholen de verzuimende leerlingen eerder in beeld krijgen waardoor eerder actie kan worden ondernomen door scholen en leerplichtambtenaren,
- het verzuim van 16 uren les- of praktijktijd in een aaneengesloten periode van vier weken tijdig wordt gemeld, zoals de wet dat vereist.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt of de naleving van de Leerplichtwet vanaf 2012 is verbeterd nu het toezicht op scholen van de leerplichtambtenaren is verschoven naar de inspectie.

De hoofdvraag is verder uitgewerkt in drie onderzoeksvragen, met elk weer subvragen (hier genoemd als aandachtspunten):

- *Is het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet versterkt doordat het toezicht op de scholen bij de inspectie is belegd?*

Aandachtspunten: inrichting van het toezicht, capaciteit en toerusting, interventies en bestuurlijke boete, samenwerking met gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst, signalen van gemeenten zonder overeenkomst, rapportages van gemeenten met overeenkomst, acties van inspectie (typen, aantallen, redenen).

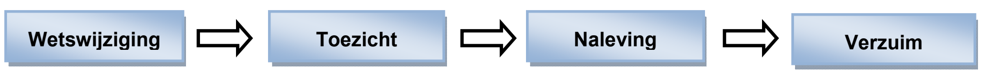
- *Is de naleving op grond van artikelen 21 en 21a van de Leerplichtwet (verplichte melding van verzuim van 16 uur per 4 weken) door scholen verbeterd?*

Wat merken scholen, verbetering naleving, verzuim beter in beeld.

- *Wat zijn de effecten van de wetswijziging op de werkzaamheden van de leerplichtambtenaar?*

Samenwerking inspectie en gemeenten (met/zonder), verschil werkwijze gemeenten met/zonder, tijdsinvestering gemeenten met overeenkomst, verbetering zicht op verzuim bij leerplichtambtenaren, melding leerplichtambtenaren van gemeenten zonder overeenkomst, bereik van de samenwerkingsovereenkomsten (scholen binnen gemeente).

In de onderzoeksvragen wordt een onderscheid gemaakt tussen de wijze waarop het toezicht wordt ingevuld en het effect daarvan op de naleving door scholen.



De aanname is dat de wetswijziging leidt tot beter toezicht, dat beter toezicht leidt tot een betere naleving door scholen en dat daardoor het verzuim afneemt.
In het onderzoek wordt gekeken:
- of het toezicht is verbeterd,
- of de naleving door scholen is verbeterd en
- of het verzuim is gedaald.

Ook wordt bepaald of de causale verbanden (de pijlen in het schema) aantoonbaar zijn.
De mate waarin het feitelijke verzuim is teruggedrongen is geen vraag in de evaluatie van de wetswijziging. Ervaringen laten zien dat betere naleving door scholen vaak in eerste instantie leidt tot een toename van verzuimmeldingen. In de evaluatie is de vraag of en in welke mate de wetswijziging heeft bijgedragen aan een (eventuele) daling van het verzuim voorgelegd in de interviews en enquêtes. De waarneming van betrokkenen wordt gebruikt als indicator voor een mogelijk effect op verzuim.
Het bovengeschetste, eenvoudige model suggereert causale verbanden tussen de wetswijziging, het toezicht, de naleving en het verzuim. De werkelijkheid is ingewikkelder. Andere factoren zoals interne kwaliteitszorg op scholen, bekostigingsredenen of VSV-convenant afspraken kunnen eveneens aan verbetering hebben bijgedragen. In het onderzoek wordt daarom de vraag naar het *causale verband* opgevat als de vraag naar een *aantoonbare bijdrage in een gemeten effect*.

1.5 Onderzoek

Het onderzoek omvatte drie onderdelen, namelijk data- en documentanalyse, interviews en enquêtes.

Data- en documentanalyse
In de data-analyse is gekeken naar het proces van het toezicht (signalen, rapportages, interventies, boetes) en naar de naleving door scholen (meldingen, meldgedrag, omgang met verlofaanvragen). Daartoe zijn bij de inspectie en bij DUO voor het onderzoek relevante databestanden en documenten opgevraagd, bewerkt en geanalyseerd. Het betreft onder meer de opgave verzuim artikel 25 lid 2 Leerplichtwet, zoals aangeleverd door gemeenten bij DUO voor de jaarlijkse leerplichttellingen en meldingen van gemeenten bij het Loket Signalenbox van de inspectie.

Interviews
Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten, het onderwijs, inspectie en landelijke organisaties. Er is gekozen voor interviews per schooltype: primair onderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs), voortgezet onderwijs (inclusief vso en praktijkonderwijs) en mbo. De interviews met de scholen en gemeenten zijn gehouden per regio. In totaal zijn acht regio's in het onderzoek betrokken. Dit aantal

was nodig om tot een goede spreiding van gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst te komen en daarnaast rekening te houden met het type gemeente. Er zijn twee van de G4-gemeenten bezocht, drie G32-gemeenten (waarvan één zonder overeenkomst), twee regionale verbanden (één met en één zonder overeenkomst) en één kleinere gemeente zonder overeenkomst. Bij de selectie is gelet op een zekere landelijke spreiding van de gemeenten.

Overzicht 1.1 – Geselecteerde regio's met en zonder samenwerkingsovereenkomst met de inspectie

Met samenwerkingsovereenkomst		**Zonder samenwerkingsovereenkomst**	
G4	Amsterdam	Kleinere gemeente	Doetinchem
G4	Rotterdam	G32	Zwolle
G32	Leeuwarden	G32	Eindhoven
RBL	Holland Rijnland	RBL	Brabant Noordoost

In een regio is in afzonderlijke interviews gesproken met vertegenwoordigers van scholen uit het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, en met vertegenwoordigers van de gemeente. Bij de gemeenten en de mbo-instellingen zijn face-to-face interviews gehouden, bij de scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn de gesprekken meestal telefonisch gevoerd.
Ter voorbereiding op de interviews zijn de afgesloten samenwerkingsovereenkomsten geanalyseerd en beschikbare evaluaties in het onderzoek betrokken.
De interviews met scholen zijn voornamelijk gehouden met directeuren in het primair onderwijs, met verzuimcoördinatoren en/of schoolleiders in het voortgezet onderwijs en met verzuimcoördinatoren (of vergelijkbare functionarissen) in het mbo. Bij de gemeenten is gesproken met een leidinggevende en/of leerplichtambtenaar (die in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst betrokken zijn bij de schoolcontroles). Er is zoveel mogelijk gesproken met respondenten die zodanig lang bij de school of gemeente werkzaam zijn dat zij de situatie van voor en na 2012 kennen.
Naast de genoemde interviews is gesproken met vertegenwoordigers van verschillende landelijke organisaties. Met medewerkers van de inspectie zijn interviews gehouden om de onderzoeksvragen over het inspectietoezicht, de meldingen en de samenwerking met scholen te beantwoorden.

Enquêtes

Om de bevindingen uit de interviews te kunnen vertalen naar een landelijk representatief beeld zijn enquêtes gehouden onder scholen en gemeenten. Er is een aselecte steekproef van gemeenten en scholen getrokken. Bij de selectie van gemeenten zijn de voor de interviews geselecteerde gemeenten niet opgenomen.

Voor de gemeenten en de scholen zijn aparte vragenlijsten gemaakt met grotendeels voorgestructureerde vragen.

Er zijn in totaal 130 vragenlijsten afgenomen bij 34 gemeenten, 32 basisscholen (inclusief so), 38 scholen voor voortgezet onderwijs (inclusief vso) en 26 mbo-instellingen (de hoofdvestiging is benaderd).[12]

12 Bij de tabellen in dit rapport wordt de respons (N) niet telkens afzonderlijk genoemd. Deze kan per vraag/item variëren. In de meeste gevallen komt de respons overeen met de totalen hier genoemd.

2 De werking van de wetswijziging

Sinds de wijziging van de Leerplichtwet heeft inspectie de taak gekregen om naast de sectorwetten ook toezicht te houden op de Leerplichtwet en bij niet-naleving van deze wettelijke voorschriften te handhaven. In dit hoofdstuk wordt de werking van de gewijzigde wetgeving besproken. Een gemeente kan een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie afsluiten om invulling te geven aan de uitvoering van de Leerplichtwet. Er is een verschil in de werkwijze voor gemeenten met en gemeenten zonder een samenwerkingsovereenkomst.

2.1 Organisatie toezicht

Drie vormen van toezicht
Sinds 2012 is de inspectie wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de Leerplichtwet. In het risicogerichte toezicht gaat de inspectie uit van naleving door de school, tenzij signalen op een mogelijk tegendeel wijzen. Onder andere leerplichtambtenaren, docenten, ouders en leerlingen kunnen signalen afgeven via het loket Signalenbox. De inspectie reageert op deze signalen op een passende wijze. Aanvullend is in het mbo het toezicht op naleving van de Leerplichtwet in het reguliere toezichtsproces verwerkt (binnenkort ook in het po, so en vo). Ten slotte kunnen gemeenten een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie aangaan, waarbij de gemeente namens de inspectie controles uitvoert op scholen. In de volgende paragrafen wordt de werkwijze van de verschillende vormen van toezicht nader uitgelegd.

De drie vormen van toezicht zijn allen gebaseerd op dezelfde principes van de inspectie. Het toezicht is enerzijds reactief (risicogericht), anderzijds proactief (regulier, samenwerkingsovereenkomst). Qua intensiteit en frequentie verschillen de drie vormen. Bij het risicogerichte toezicht is de frequentie van toezicht afhankelijk van het aantal binnenkomende signalen. In het reguliere toezicht wordt elke mbo-instelling eens in de drie jaar gecontroleerd. In het geval van de samenwerkingsovereenkomsten bepalen de gemeenten en inspectie in overleg de frequentie van controles op scholen.
De verschillende vormen van toezicht komen naast elkaar voor. In gemeenten met samenwerkingsovereenkomst is ook sprake van risicogericht toezicht en regulier toezicht op de verzuimmeldingen bij die scholen waar de gemeenten (nog) geen onderzoek heeft uitgevoerd. In gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst is sprake van risicogericht en regulier toezicht. Verschil is wel dat gemeenten met samenwerkingsovereenkomst anders omgaan met risicogericht toezicht waar het de

signalen van leerplichtambtenaren betreft. Bij deze signalen volgt de gemeente de escalatieladder en meldt zij niet bij het loket Signalenbox (in geval van escalatie na een onvoldoende bij de derde controle wordt wel pro forma gemeld bij het loket). In het geval andere melders dan de gemeente - zoals ouders, leerlingen en docenten - een signaal afgeven in het loket Signalenbox, is met betrekking tot het risicogerichte toezicht geen verschil tussen gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst.

De samenwerkingsovereenkomsten maken een groot verschil op de actieve betrokkenheid van gemeenten, de intensiteit/frequentie van controles op scholen en de taakverdeling tussen gemeente en inspectie. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken, worden in gemeenten met samenwerkingsovereenkomsten meer controles uitgevoerd, relatief meer signalen in het loket Signalenbox gemeld, meer bestuurlijke boetes uitgedeeld en heeft het toezicht meer effect op de naleving van de Leerplichtwet.

Dekking van de samenwerkingsovereenkomsten
Er zijn tot nu toe tien regio's die een samenwerkingsovereenkomst zijn aangegaan met de inspectie. In totaal gaat het om 53 gemeenten, waaronder alle vier de grote steden en vijf regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten.
De 53 gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst maken 13 procent van de in totaal 402 gemeenten uit. In deze gemeenten woont twintig procent van alle leerlingen in Nederland op wie de wetgeving rondom verzuim van toepassing is. Door de aanwezigheid van de vier grote steden omvatten de gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst aanzienlijk meer leerlingen, maar ook verzuimers en VSV-ers, dan het aantal doet vermoeden. De 53 gemeenten omvatten voor het vo en mbo:

- 28% van alle VSV-ers (schooljaar 2012/13)[13],
- 36% van alle gemelde verzuimers[14] (schooljaar 2013/14),
- 44% van alle verzuimmeldingen (schooljaar 2013/14).

Met de tien samenwerkingsovereenkomsten wordt een groot deel van de problematiek bereikt. Tegelijkertijd moet ook worden vastgesteld dat meer dan de helft van alle verzuimers en voortijdig schoolverlaters woonachtig is in gemeenten die geen samenwerkingsovereenkomst hebben.

---

13 Aantal VSV-ers op basis van www.vsvverkenner.nl, aantal gemelde verzuimers en verzuimmeldingen op basis van Digitaal Verzuimloket.
14 Verzuimer: leerling met één of meer verzuimmeldingen.

Overzicht 2.1 – Samenwerkingsovereenkomsten met de inspectie

Gemeenten / regio's	**Bevat gemeente(n)**	**Datum getekend**
Amsterdam	Amsterdam	2 februari 2011
Den Haag	Den Haag	2 februari 2011
Rotterdam (+ RMC-regio Rijnmond)[15]	Rotterdam Barendrecht	21 september 2011 (Rijnmond juli 2014)
Utrecht	Utrecht	2 november 2011
Maastricht en Mergelland	Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen, Vaals, Valkenburg aan de Geul	20 november 2012
Gooi en Vechtstreek (RBL)	Blaricum, Bussum, Eemnes, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp, Wijdemeren	31 januari 2013
Holland Rijnland (RBL)	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude	31 januari 2013
Zuid- en Midden-Kennemerland	Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemskerk, Heemstede, Uitgeest, Velsen, Zandvoort	24 juni 2013
Leeuwarden	Leeuwarden	5 juli 2013
Parkstad Limburg	Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Nuth, Onderbanken, Simpelveld, Voerendaal	16 april 2014

De percentages laten zien dat bij 20 procent van alle leerlingen 44 procent van alle verzuimmeldingen plaats vindt. Dat roept de vraag op of het hoge aantal meldingen wellicht een gevolg is van het toezicht dat de gemeenten in het kader van de samenwerkingsovereenkomst uitvoeren. Op basis van de cijfers kan die relatie niet worden gelegd: het aandeel van alle gemelde verzuimers en verzuimmeldingen in de G4-gemeenten blijkt over een reeks van jaren relatief constant. Het aantal meldingen in de G4 is weliswaar gestegen in afgelopen jaren, maar niet meer of minder gestegen dan in de rest van het land.

---

15 De gemeenten uit regio Rijnmond hebben geen samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie. Er is wel een overeenkomst met Rotterdam, waarin staat dat zij de bevoegdheden over kunnen dragen aan Rotterdam, maar vooralsnog heeft alleen Barendrecht dat gedaan. Dus vanuit regio Rijnmond heeft alleen Barendrecht effectief een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie.

Overzicht 2.2 – Aandeel van de G4-gemeenten in alle verzuimers en verzuimmeldingen (percentages)

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Gemelde verzuimers	22	26	26	27	26
Verzuimmeldingen	17	19	17	16	14

In paragraaf 2.2 bespreken we de werkwijze en ervaringen van gemeenten met samenwerkingsovereenkomst, in paragraaf 2.3 die van gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst. Het risicogerichte en reguliere toezicht is vermeld in paragraaf 2.3 over gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst. Hoewel deze twee toezichtsvormen ook van toepassing zijn in gemeenten met overeenkomst, is het relevanter voor de gemeenten zonder overeenkomst.

2.2 Gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

Samenwerkingsovereenkomst
Tot nu toe zijn er tien samenwerkingsovereenkomsten met de inspectie gesloten met in totaal 53 gemeenten (zie overzicht 2.1). In de samenwerkingsovereenkomst verplichten gemeenten zich schoolcontroles uit te voeren volgens het door de inspectie vastgestelde toetsingskader Bundeling van Kracht[16]. De daarin gehanteerde criteria zijn afgeleid van de Leerplichtwet en verwante artikelen uit de sectorwetten.

Schoolcontroles door gemeenten met samenwerkingsovereenkomst
De gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst controleren scholen op naleving van de wet volgens het protocol dat is afgesproken met de inspectie. Passend binnen de bestuurlijke visie en het beleid van de gemeente, bepaalt de gemeente welke scholen onderzocht worden, met welke frequentie en op welk moment. De samenwerking tussen een gemeente en de inspectie kent een rolverdeling die naar gelang het aantal keren dat een school niet voldoet aan de wettelijke bepalingen intensiever wordt. In verschillende signaleringsronden wordt een dossier opgebouwd dat na een derde signalering aan de inspectie kan worden overgedragen. Als bij de derde controle blijkt dat de Leerplichtwet onvoldoende wordt nageleefd, dan komt de inspectie weer in beeld. De inspectie legt allereerst een bestuurlijke boete op, mits het onderzoek juist is uitgevoerd en er geen bijzondere omstandigheden zijn om af te wijken. Vervolgens start de inspectie samen met de gemeente een (vierde) controle.

16 Inspectie van het Onderwijs (2013) Bundeling van kracht. Kader voor gemeentelijke toetsing verzuim en voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen 2013-2014. Den Haag: Inspectie van het onderwijs. Beschrijving van het kader is een verkorte weergave van passages uit het toetsingskader.

Als het verzuimbeleid van de school bij deze vierde controle nog steeds onvoldoende is, volgt een tweede bestuurlijke boete. Tussen de signaleringsronden is er telkens een periode waarin de school alsnog aan de wettelijke bepalingen kan voldoen.

Startdatum en fase van implementatie/uitvoering
Op verzoek van de G4-gemeenten heeft de minister van OCW ruimte geboden voor de inspectie om samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan met de G4-gemeenten. De voorbereidingen daarop zijn in 2011 gestart. De samenwerking van de inspectie en de G4-gemeenten is leidend geweest in de ontwikkeling van werkwijze en instrumenten, die in het kader van de samenwerking worden gebruikt.
Na de G4-gemeenten volgden meer samenwerkingsovereenkomsten met regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten (regionaal bureau leerplicht, RBL) en afzonderlijke gemeenten.

Vanaf 2012 tot medio 2014 zijn door de gemeenten/regio's met een samenwerkingsovereenkomst circa 600 controles uitgevoerd. Bijna de helft daarvan is door Amsterdam gedaan. Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn samen goed voor ongeveer de andere helft, zie bijlage A.
In de overige gemeenten buiten de G4 is het aantal uitgevoerde controles tot dusverre beperkt. Deze gemeenten zitten nog in de opstartfase of hebben deze net afgerond en zijn net met de eerste controles begonnen.
In de opstartfase wordt de samenwerkingsovereenkomst vormgegeven. Leerplichtambtenaren worden voor hun controlerende taak geselecteerd en getraind in het werken volgens de ontwikkelde methodiek, en voeren proefcontroles bij scholen uit. Op gemeentelijk niveau krijgt de vernieuwde samenwerking met scholen en de inspectie onder de samenwerkingsovereenkomst verder vorm.

*Overzicht 2.3 – Totaal aantallen controles en boetes, gemeenten met samenwerkingsovereenkomst**

2012-2014	so	po	vo	mbo	Totaal
1e controle	35	228	192	144	599
2e controle	2	33	57	39	131
3e controle	1	2	14	43	60
Geëscaleerde dossiers	0	0	4	18	22
Bestuurlijke boetes	0	0	2	14	16
4e controle	0	0	2	10	12
Onvoldoende bij 4e controle	0	0	0	3	3
Bestuurlijke boetes	0	0	0	3	3

* *Zie bijlage A voor de aantallen controles en boetes per gemeente*

Van het aantal *eerste* controles is 91 procent uitgevoerd door Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, zie overzicht 2.4. Buiten deze drie G4-gemeenten gaat het om het beperkte aantal van 58 controles (9%).
Circa een kwart van alle eerste controles vindt plaats in het mbo.

Overzicht 2.4 – Aantal eerste controles per gemeente en onderwijstype, gemeenten met samenwerkingsovereenkomst

Tekendatum*	**Gemeente**	**so**	**po**	**vo**	**mbo**	**Totaal**	**%**
2 februari 2011	Amsterdam	29	107	75	59	**270**	**45**
2 februari 2011	Den Haag	4	82	25	13	**124**	**21**
21 september 2011	Rotterdam	-	32	64	51	**147**	**25**
2 november 2011	Utrecht	1	-	18	9	**28**	**5**
5 juli 2013	Leeuwarden	-	-	1	5	**6**	**1**
31 januari 2013	Holland Rijnland	-	-	-	6	**6**	**1**
20 november 2012	Maastricht e.o.	1	7	2	1	**11**	**2**
31 januari 2013	Gooi Vechtstreek	-	-	7	-	**7**	**1**
24 juni 2013	Z-M-Kennemerland	-	-	-	-	**-**	**-**
16 april 2014	Parkstad Limburg	-	-	-	-	**-**	**-**
	Totaal	**35**	**228**	**192**	**144**	**599**	
	%	**6**	**38**	**32**	**24**		

* De eerste overeenkomsten zijn getekend in 2011. Deze overeenkomsten zijn van kracht geworden op 1 januari 2012.

Bestuurlijke boetes
De inspectie legt de school een bestuurlijke boete op als de verzuimaanpak na drie controles nog steeds onvoldoende is. De boete wordt in beginsel standaard gegeven, er wordt alleen van afgeweken als het onderzoek onjuist is uitgevoerd of als er bijzondere omstandigheden zijn. Als de school het niet eens is met de boete, kan deze een procedure starten. Een enkele keer is door de school bezwaar ingediend, maar later ook weer ingetrokken.
De lijst met de opgelegde (of in drie gevallen voorgenomen besluiten tot) bestuurlijke boetes in 2012, 2013 en 2014 maakt duidelijk dat de boetes tot dusverre alleen zijn uitgedeeld aan scholen in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst, in de grote gemeenten Amsterdam en Utrecht (zie bijlage B).
Ter vergelijking: in de situatie vóór 2012, toen de wettelijke verantwoordelijkheid van toezicht bij de gemeenten lag, is nooit een proces-verbaal opgemaakt tegen een school voor het niet naleven van de Leerplichtwet.

Organisatie van de controletaak
De schoolcontroles bij de gemeenten met samenwerkingsovereenkomst worden uitgevoerd door leerplichtambtenaren die specifiek getraind zijn in de methodiek die voor de controles is ontwikkeld.[17] De controlerende taak van leerplicht is door de gemeenten bewust gescheiden van de reguliere taak van leerplicht. Dit gebeurt ter bescherming van de leerplichtambtenaren in hun contacten met de scholen en om een onbevooroordeelde controle mogelijk te maken. Deze scheiding is niet als zodanig voorgeschreven door de inspectie in het toezichtskader.

De gemeenten zijn op verschillende wijze georganiseerd. Sommige gemeenten hebben speciale teams van leerplichtambtenaren die alleen gericht zijn op het verrichten van schoolcontroles. Bij andere gemeenten/regio's zijn er binnen de afdeling leerplicht ambtenaren die specifiek voor de schoolcontroles zijn aangewezen. Zij hebben daarnaast nog de reguliere leerplichttaken. Echter, zo wordt in de interviews benadrukt, deze leerplichtambtenaren controleren geen scholen of onderwijstypen, waar zij in het kader van hun reguliere leerplichttaak betrokken zijn.
Het controleren van scholen vraagt een andere houding van een leerplichtambtenaar en andere competenties dan de reguliere leerplichttaak. Met name voor medewerkers in de opstartfase van de gemeentelijke onderzoeken en voor medewerkers met controlerende èn reguliere leerplichttaken geldt dat zij hun weg moeten vinden in het balanceren tussen afstand houden en betrokken voelen. In de interviews wordt aangegeven dat niet iedere leerplichtambtenaar hiervoor geschikt is en dat ook wil.

Werkwijze
Het onderzoek maakt duidelijk dat de regionale - politieke - context kleur geeft aan de wijze waarop uitvoer wordt gegeven aan de samenwerkingsovereenkomst. In het toezichtskader Bundeling van Kracht is aangegeven dat een gemeente op basis van eigen visie en beleid een keuze kan maken in de selectie van scholen voor de controles.
Gemeenten hebben daarnaast in de vaststaande opzet van het gemeentelijk onderzoek de keuze om naast de reguliere onderwerpen ook optionele onderwerpen bij de scholen te onderzoeken (zie voor een overzicht bijlage C).

In de algemene benadering van het onderwijsveld zijn er enerzijds gemeenten met de focus op actieve en intensieve controle gericht op strikte handhaving. Anderzijds zijn er gemeenten die meer op samenwerking met scholen inzetten en op die wijze zicht proberen te krijgen op de registratie en melding door scholen.
De wijze waarop scholen voor onderzoek worden geselecteerd verschilt. Er zijn gemeenten die op basis van bekende of verwachte risico's een selectie van scholen

---

17 Inspectie van het Onderwijs (2013) Handleiding. Werkwijze op basis van het kader voor gemeentelijke toetsing verzuim een voortijdig schoolverlaten bij scholen/instellingen 2013-2014. Voor intern gebruik bij gemeente.

maakt. Ook komt voor dat men de intentie (politieke wil) heeft om alle scholen in de loop der tijd te bezoeken.

Effect op de verzuimaanpak van scholen
De scholen, gemeenten en inspectie zijn positief over het effect van de werkwijze. De schoolcontroles - en de mogelijkheid tot bestuurlijke boete - hebben een grote invloed gehad in de verbeterslag van de scholen. Er wordt duidelijk gemaakt dat het onderwerp verzuim en tijdig melden sinds de samenwerking en de nieuwe werkwijze hoger op de agenda van de scholen staat en dat het registreren en melden van ongeoorloofd verzuim verbeterd is. Tevens wordt gewaardeerd dat er een voor betrokken partijen duidelijk toezichtskader en beoordelingskader zijn ontwikkeld waarop scholen worden beoordeeld.
Volgens inspectie en gemeenten neemt de kwaliteit van de verzuimregistratie bij de scholen geleidelijk toe. De kwaliteit van de verzuimmeldingen zelf is een punt van aandacht. Er wordt opgemerkt dat de gemeenten hier nog geen inzicht in hebben of het een bron van zorg vinden. Een ander ontwikkelpunt waarop wordt gewezen is de preventieve kant van de verzuimaanpak op scholen. Ook de verzuimaanpak in brede zin is in de onderzoeken (nog) geen punt van aandacht en in de werkwijze nog niet ontwikkeld.
Het huidige instrument is niet bedoeld om de kwaliteit en inhoud van de meldingen te onderzoeken, maar sterk gericht op de verzuimregistratie en het melden van verzuim. De Leerplichtwet geeft niet de ruimte om in te gaan op de aanpak van verzuim, de wet verplicht het melden volgens de norm. Scholen merken op dat er te veel aandacht is voor het registreren en tijdig melden ('het middel is doel geworden') en te weinig aandacht voor de kwaliteit van de aanpak van ongeoorloofd verzuim en voortijdig schoolverlaten.

2.3 Gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst

Zonder samenwerkingsovereenkomst
Bij gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst wordt het verzuimbeleid van scholen gecontroleerd door de inspectie, enerzijds in het reguliere toezicht, anderzijds in het risicogerichte toezicht naar aanleiding van signalen (beide vormen van toezicht hebben ook betrekking op gemeenten met samenwerkingsovereenkomst). Het toezicht op het verzuimbeleid van scholen is vooralsnog alleen bij het mbo verwerkt in het reguliere toezicht. In het reguliere toezicht van het po en vo wordt deze stap binnenkort ook gezet.
Voor het reguliere toezicht op de onderwijsinstellingen in het mbo wordt door de inspectie sinds 2007 de methode van themaonderzoeken gehanteerde en na 1 januari

2012 het Toezichtkader BVE 2012 gebruikt.[18] In haar werkwijze wordt onderscheid gemaakt tussen eerste orde toezicht en tweede orde toezicht. Het eerste orde toezicht richt zich op alle mbo-instellingen waarbij eens in de drie jaar de staat van de instelling wordt opgemaakt aan de hand van een instellingsanalyse. Daarnaast is er een jaarlijkse risicomonitoring op afstand in de tussenliggende jaren voor instellingen die niet in de steekproef vallen. Het tweede orde toezicht geldt voor instellingen waar de inspectie risico's ziet en/of waar de kwaliteitsborging onvoldoende is.
De inspectie maakt in haar integrale beoordeling van de instelling gebruik van een waarderingskader waarin zeven kwaliteitsgebieden zijn opgenomen. Deelgebied 5 betreft de naleving van de wettelijke vereisten en beslaat het onderzoek naar het melden van verzuim zonder geldige reden en voortijdig schoolverlaten. Dit is het zogenaamde VSV-onderzoek binnen het onderzoek naar de staat van de instelling.[19]

Risicogericht toezicht
Het risicogerichte toezicht op het verzuimbeleid van scholen vindt plaats naar aanleiding van signalen. Leerplichtambtenaren zijn de belangrijkste bron van signalen voor de inspectie. Leerplichtambtenaren zijn toezichthouders in de zin van de Leerplichtwet en de Algemene wet bestuursrecht. Op basis van deze wetten mogen zij onderzoek uitvoeren op scholen om hun taak - toezicht op de naleving van de leerplicht wet door ouders en leerlingen - naar behoren uit te kunnen voeren. Zo moeten zij de schooladministratie kunnen inzien om in- en uitschrijvingen van een bepaalde leerling en de aan- en afwezigheid van die leerling te kunnen controleren. Hierbij kunnen zij aanwijzingen krijgen dat een school de naleving van de Leerplichtwet niet op orde heeft. Leerplichtambtenaren kunnen hierover signalen afgeven bij het loket Signalenbox van de inspectie (telefonisch of per e-mail). De inspectie neemt signalen mee in het reguliere toezicht, of treedt bij een ernstig signaal direct op.
Naast de leerplichtambtenaren (gemeenten) kunnen anderen, zoals ouders, leerlingen en docenten, een signaal afgeven bij het loket. Het loket is niet de enige wijze waarop signalen binnenkomen, ook via het eigen netwerk van de inspectie of tijdens werkzaamheden van inspecteurs en andere medewerkers van de inspectie worden signalen opgepikt.

---

18 Inspectie van het Onderwijs (2011) Toezichtkader BVE 2012.
19 Inspectie van het Onderwijs (2014) Werkwijze (her)onderzoek melden verzuim zonder geldige reden en voortijdig schoolverlaten. Te gebruiken bij controle op de naleving van de wettelijke vereisten volgens waarderingskader BVE 2012, deelgebied 5.

Loket Signalenbox
Gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst hoeven in principe het loket Signalenbox niet te gebruiken. Zij zijn immers zelf degenen die actie moeten ondernemen bij een signaal. Echter, het blijkt dat ook van gemeenten met samenwerkingsovereenkomst signalen binnenkomen bij het loket. Enerzijds omdat sommige signalen buiten het kader (met bijbehorende escalatieladder) vallen. Anderzijds omdat de inspectie aandringt om in geval van escalatie na een derde controle (pro forma) melding te doen bij het loket. Uit de analyse van de signalen blijkt ongeveer een kwart afkomstig te zijn van gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst.
Sinds medio 2012 kunnen leerplichtambtenaren signalen melden bij het loket (het loket bestaat al langer). In ruim twee jaar tijd zijn 222 signalen binnengekomen, de meeste over het voortgezet onderwijs (39%) en primair onderwijs (28%).

Overzicht 2.5 – Aantal signalen van gemeenten bij loket Signalenbox

Signaal over:	**2012** (medio juni - dec.)	**2013**	**2014** (jan. - medio sept.)	**Totaal**
po	10	32	20	62
vo	15	43	28	86
mbo	7	23	8	38
so	3	3	5	11
overige zaken	3	9	13	25
Totaal	38	110	74	222

Het loket Signalenbox ontvangt naast concrete signalen over het onvoldoende naleven van de Leerplichtwet door scholen ook andere meldingen. Het volgende overzicht geeft de type signalen weer, waarbij drie blokken zijn onderscheiden. Het eerste blok omvat signalen en vragen over leerplicht, verlof en verzuim (48%), het tweede blok omvat signalen en vragen over het onjuist schorsen en verwijderen van leerlingen (31%), en het derde blok bevat een divers palet aan overige meldingen (21%). Het blok met overige meldingen omvat in veel gevallen verzoeken om informatie/contactgegevens en om terug te bellen, maar omvat bijvoorbeeld ook vragen over de mogelijkheden om een samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie af te kunnen sluiten.
Dit onderzoek heeft vooral betrekking op het eerste blok met 106 meldingen. Slechts in een beperkt aantal gevallen (34) gaat het om echte signalen van de leerplichtambtenaar dat een school de wet niet naleeft. De overige meldingen zijn (veelal juridische) vragen aan de inspectie over de inhoud/interpretatie van de Leerplichtwet. Het gaat om gevallen waarbij de leerplichtambtenaar het vermoeden heeft, maar niet zeker is

dat de school de Leerplichtwet onvoldoende naleeft. Het zijn met andere woorden *potentiële* signalen.
Van alle 222 binnengekomen signalen kunnen er 34 (15%) als signalen voor het niet naleven van de Leerplichtwet worden beschouwd. Daarvan zijn er 16 afkomstig uit gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst en 18 uit gemeenten zonder overeenkomst.

Overzicht 2.6 – Type signalen van gemeenten bij loket Signalenbox (2012-2014)

Typering signalen	**Met swo**	**Zonder swo**	**n.b.**	**Totaal**
Signaal: escalatie 3e controle	13	-	-	13
Signaal over niet of niet tijdig melden van verzuim door school	-	6	-	6
Signaal over slechte verzuimregistratie op een school	3	9	-	12
Signaal over onjuist toekennen van verlof door school	-	2	1	3
Vraag over leerplicht/verlof/verzuim	5	42	25	72
Signaal dat school niet goed omgaat met schorsen / verwijderen van leerlingen	5	11	2	18
Vraag over omgang met schorsen / verwijderen van leerlingen	7	21	23	51
Overige meldingen	4	29	14	47
Totaal	37	120	65	222

Omgang met de nieuwe situatie
Uit de interviews blijkt dat veel gemeenten geïnteresseerd zijn in controles op scholen. Het sluit aan bij de taak van gemeenten om leerlingen te controleren en de daaruit voortvloeiende behoefte om verzuimproblematiek ook bij scholen aan te kunnen pakken.
Een deel van de gemeenten heeft ooit overwogen een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. De redenen om het niet te doen liggen vooral in de – vermeende – eisen die de inspectie stelt aan de werkwijze. Men verwacht dat er veel extra capaciteit nodig is, niet alleen voor de controles zelf maar ook voor de opvolging van de naar verwachting sterk toenemende meldingen. Vaak is die capaciteit er niet omdat de gemeente klein is, maar ook ontbreekt het soms aan de politieke wil om extra capaciteit vrij te maken.
Gemeenten wijzen erop dat het toezicht nu een taak van de inspectie is en dat zij niet de opdracht en niet de middelen hebben om dat toezicht “voor de inspectie” uit te voeren.

Een ander argument dat gemeenten aanvoeren om geen samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, is de relatie die zij hebben met hun onderwijsveld. Zij kunnen zich niet goed vinden in de strenge voorwaarden van de inspectie in de controle op scholen. Opgemerkt wordt dat de vertrouwde relatie met scholen voorop staat en dat leerplicht ook veel kan bereiken door zich op scholen beter te profileren en samenwerking aan te gaan door bijvoorbeeld scholen te bezoeken. Ook wordt aangegeven dat de gemeente zelf schoolcontroles wil uitvoeren en hierin de eigen flexibiliteit wil hanteren. De gedachte is dat een gemeente de inspectie immers altijd nog in kan schakelen.

De verwachtingen die gemeenten hebben over een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie zijn niet altijd gebaseerd op reële beelden. Voor een deel van de gemeenten geldt dat zij onvoldoende geïnformeerd zijn.

Overzicht 2.7 – Verwachtingen over sluiten samenwerkingsovereenkomst

	Ja	Nee	Weet niet	Totaal
De gemeente krijgt extra taken om uit te voeren	60	20	20	N= 25
De gemeente krijgt extra bevoegdheden om toezicht te houden	44	32	24	N= 25
De gemeente krijgt extra financiële middelen om toezicht uit te voeren	4	80	16	N= 25
De inspectie laat de wijze van uitvoering aan de gemeente over	32	32	36	N= 25
De gemeente krijgt actieve ondersteuning door de inspectie	26	44	30	N= 27

Een deel van de gemeenten uit de enquête heeft contact met de inspectie over een eventuele samenwerkingsovereenkomst. De meeste gemeenten oordelen positief over het contact met en de informatieverstrekking en ondersteuning door de inspectie, een enkele gemeente is hier niet tevreden over. Sommige gemeenten geven aan dat zij weinig aanmoediging en ondersteuning ervaren bij het mogelijk aangaan van een overeenkomst.

Het merendeel van de gemeenten geeft aan ook na de wetswijziging nog in de gaten te houden of en hoe de scholen de Leerplichtwet naleven. Er is een grote verscheidenheid aan invullingen door gemeenten, van geen toezicht tot eigen varianten van schoolbezoeken en ‘scholentoezicht’ zonder overeenkomst met de inspectie. In de interviews wordt aangeven dat hier een grijs gebied wordt ervaren in wat gemeenten mogen en kunnen in kader van hun reguliere leerplichttaak en de relatie tot het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door scholen.

Uit het onderzoek zijn voorbeelden gebleken waarin gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst toch schoolcontroles uitvoerden, soms ook onder verwijzing naar de mogelijkheid om in het uiterste geval de inspectie in te kunnen schakelen.

Effect op het verzuimbeleid van scholen

Ruim de helft van de gemeenten in de enquête is neutraal in het oordeel over eventuele verbeteringen in het toezicht door de wetswijziging, één op de vijf ziet vooral positieve effecten en een even grote groep ziet vooral negatieve effecten.

Aan de ene kant is de verwachting dat scholen gevoeliger zijn voor de inspectie dan voor de gemeente, met mogelijk een beter verzuimbeleid als gevolg. Maar er zijn ook twijfels of er frequent genoeg toezicht op scholen plaatsvindt door de inspectie. Basisscholen hebben nauwelijks verzuim. In gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst ervaren deze scholen geen toezicht en ook geen effecten van de wetswijziging. Dat geldt in mindere mate ook voor scholen in het vo. Alhoewel er geen direct effect is, signaleren scholen wel een indirect effect van de wetswijziging met name in de bewustwording bij scholen.

De mbo-instellingen hebben regulier toezicht van de inspectie. De geïnterviewde instellingen zijn positief over het toezicht van de inspectie en geven aan dat het toezicht sinds 2012 is verbeterd. Dat geldt ook voor de verzuimaanpak, registratie en melden van verzuim binnen de instelling. Daar wordt hard aan gewerkt, aldus de instellingen, ook los van het toezicht. Positief is dat de wetswijziging omtrent het toezicht (in het bijzonder de wetswijziging omtrent het moeten melden van ongeoorloofd verzuim) ervoor heeft gezorgd dat de aanpak van verzuim nu mede gestuurd is vanuit wetgeving en voor heldere kaders heeft gezorgd.

3 Gevolgen voor inspectie en gemeenten

In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen beantwoord over de gevolgen van de wetswijziging voor de inspectie en de gemeenten, inclusief de onderlinge samenwerking.

3.1 Gevolgen voor de inspectie

Inzet inspectie
Na de wetswijziging van 2012 is het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door scholen een verantwoordelijkheid van de inspectie geworden. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 is het toezicht gebaseerd op drie vormen, namelijk het risicogerichte toezicht, het reguliere toezicht en het toezicht in samenwerking met gemeenten op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Met name de laatste vorm vraagt veel extra inzet van de inspectie.

Ontwikkelen werkwijze en instrumenten voor samenwerkingsovereenkomsten
- De ontwikkeling van de werkwijze en instrumenten heeft in de afgelopen jaren aanzienlijke, extra inzet van de inspectie gevraagd. Daarin is nauw samengewerkt met de vier grote steden. Het meeste werk in de ontwikkeling is gedaan, maar inspectie en gemeenten zijn het er over eens dat verdere doorontwikkeling noodzakelijk is. Dat geldt zowel wat betreft vragen en knelpunten die in de praktijk blijken en vragen om een aanvulling of aanpassing van de werkwijze, als ook om een doorontwikkeling in de kwaliteit van de controles. Ook in de toekomst zal er voor deze taak dus extra capaciteit bij de inspectie nodig zijn.

Informeren over en afsluiten van nieuwe samenwerkingsovereenkomsten
- De inspectie heeft met name in 2012 diverse voorlichtingsbijeenkomsten gehouden met gemeenten over de voorwaarden voor een eventuele samenwerking. Momenteel informeert zij gemeenten als deze interesse tonen. De inspectie beschouwt het niet als een opdracht om actief het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten te stimuleren, maar neemt wel elk verzoek serieus en informeert gemeenten over de werkwijze en af te sluiten overeenkomst. Deze taak heeft de afgelopen twee jaar extra inzet gevraagd en zal dat ook de komende paar jaar nog blijven doen. Enkele samenwerkingsovereenkomsten zijn nog van zeer recente datum en vergen de nodige aandacht vanuit de inspectie. Daarnaast is de verwachtingen dat nog meer gemeenten zich zullen melden voor het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst.

Afhandelen traject escalaties en bestuurlijke boetes

- Uit de samenwerkingsovereenkomsten vloeien werkzaamheden voor de inspectie voort die te maken hebben met de handhaving. Het aantal escalaties en bestuurlijke boetes is tot dusverre nog beperkt gebleven. Escalaties en bestuurlijke boetes komen vooralsnog alleen voor in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst, met name doordat de controle-intensiteit daar hoger ligt. Op dit moment zijn slechts enkele regio's zover dat zij al derde controles uitvoeren. Het extra werk voor de inspectie komt één tot twee jaar na het afsluiten van de overeenkomst op gang. Naar verwachting zal het aantal escalaties en boetes de komende paar jaar toenemen.

Regulier toezicht

- Zoals gezegd controleert de inspectie instellingen in het mbo op naleving van de Leerplichtwet in het reguliere toezicht. Het reguliere toezicht kent een vaste cyclus, waarbij de Staat van de Instelling eens in de drie jaar wordt uitgevoerd. De toevoeging van controles op naleving van de Leerplichtwet aan het reguliere toezicht levert beperkt extra werkzaamheden op voor de inspectie. Het voornemen bestaat om ook voor het po, so en vo het toezicht op naleving op te nemen in het reguliere toezicht. De extra benodigde inzet in de toekomst blijft relatief beperkt.

Opvolgen van signalen

- In het risicogerichte toezicht reageert de inspectie als er signalen binnenkomen via het loket Signalenbox. Door het geringe aantal signalen heeft de inspectie sinds 2012 aan deze taak weinig opvolging hoeven/kunnen geven.

Toerusting, expertise

De inspectie werkt in haar toezicht met een combinatie van juridische professionals en professionals met inhoudelijke kennis over het onderwijs. Deze combinatie is een sterk punt en werkt goed. Er zijn geen signalen dat de toerusting of expertise ontoereikend is. Daarbij moet worden opgemerkt dat het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet binnen de inspectie tot nu toe wordt 'getrokken' door de medewerkers (inspecteurs, juristen) die zich bezighouden met het mbo. Bij hen zit de meeste ervaring en kennis. Bij een uitbreiding van het reguliere toezicht naar het po, so en vo is (intern binnen de inspectie) kennisoverdracht en intensivering van de samenwerking en afstemming nodig. Daar wordt nu al aan gewerkt.

Samenwerking met gemeenten

Tijdens de ontwikkeling van de werkwijze van en instrumenten voor de samenwerkingsovereenkomsten is intensief samengewerkt met de G4-gemeenten. Deze samenwerking wordt door de inspectie als zeer positief gewaardeerd. Ook met de andere gemeenten met samenwerkingsovereenkomst is veel (zij het minder intensief dan

met de G4) en goed samengewerkt. Het contact met de overige gemeenten is, behoudens de informatiebijeenkomsten in 2012, gering geweest.

3.2 Gevolgen voor gemeenten

Voor de meeste gemeenten heeft de wetswijziging weinig gevolgen gehad. Voor de wetswijziging, toen gemeenten nog verantwoordelijk waren voor het toezicht op naleving door scholen, maakten zij daar weinig werk van. De overgang van het toezicht naar de inspectie betekende wel in formele zin een verandering, maar voor de meeste gemeenten niet in praktische zin. Leerplichtambtenaren in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst merken nauwelijks verschil in hun takenpakket als gevolg van de wetswijziging. In de afgelopen jaren is, vooral in het mbo en vooral ook voor de 18-plussers het aantal verzuimmeldingen door scholen toegenomen. Zeker in de grote gemeenten heeft dat geleid tot een extra belasting voor de leerplichtambtenaren (en RMC-medewerkers). De wetswijziging, die specifiek betrekking heeft op het toezicht op scholen, heeft tegen die achtergrond nauwelijks gevolg gehad voor de leerplichtambtenaar.

Wanneer een gemeente een samenwerkingsovereenkomst aangaat met de inspectie, krijgt de gemeente er extra taken bij, zonder dat daar extra externe financiering tegenover staat. De gemeente moet zelf bereid zijn de investering te doen in extra menskracht en expertise. Ook dat laatste is van belang, omdat de taken en de wijze waarop ze moeten worden uitgevoerd dermate specifiek zijn, dat niet iedere leerplichtambtenaar de daarvoor vereiste competenties bezit. De combinatie van extra taken, specifieke competentie-eisen en de bij gemeenten hiervoor vaak beperkte financiële mogelijkheden maken de drempel om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten voor veel afzonderlijke gemeenten te hoog. Dat geldt met name voor kleinere gemeenten die niet zijn aangesloten bij een regionaal bureau of samenwerkingsverband.

Zoals eerder aangegeven (zie paragraaf 2.3) is er een zekere onduidelijkheid ontstaan over de rol die leerplichtambtenaren in gemeenten zonder overeenkomst kunnen spelen in het toezicht op de scholen. Formeel hebben gemeenten geen taak en bevoegdheid meer om toezicht op naleving door scholen te houden. Uit het onderzoek blijkt echter dat sommige gemeenten een eigen vorm van ‘scholentoezicht’ hanteren. Vooral in dat kader geven leerplichtambtenaren aan niet exact te weten waar de grenzen van hun bevoegdheden liggen. Mag de leerplichtambtenaar in een gemeente zonder samenwerkingsovereenkomst het gehele registratiesysteem van de school controleren, of alleen dat gedeelte wat betrekking heeft op een individuele leerling? Leerplichtambtenaren in gemeenten zonder overeenkomst hebben sterke behoefte aan duidelijke instructies over hun exacte bevoegdheden. Dergelijke infor-

matie is wel beschikbaar, onder meer in de door Ingrado en de VNG opgestelde ambtsinstructie voor leerplichtambtenaren en in voorlichting- en opleidingsmaterialen (via de website van Ingrado).
Overigens gaat het, zo blijkt uit voorbeelden, niet alleen om onduidelijkheid of gebrek aan kennis. Sommige gemeenten kiezen bewust voor een eigen vorm van 'toezicht', zonder samenwerkingsovereenkomst met de inspectie.

Relatie met het onderwijsveld - gemeenten met samenwerkingsovereenkomst
Scholen in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst zijn overwegend positief over de samenwerking met de gemeente. Zij zijn positief over de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd (zie par. 4.6) en vinden het waardevol dat er toezicht wordt gehouden. In de interviews komt naar voren dat, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau, scholen het goed vinden dat er controles zijn. Dat neemt niet weg dat er, zeker in de beginfase, ook onduidelijkheden en misverstanden zijn opgetreden. Mede ook door inbreng van de inspectie zijn en worden startproblemen veelal opgelost.
Met name in de G4-gemeenten drukt het gemeentelijk beleid en intentie waarmee de controles worden uitgevoerd een stempel op de relatie met het onderwijsveld. In een voorbeeld kiest de gemeente voor een strikt handhavingsbeleid wat hier en daar tot spanningen met het scholenveld leidt.
Kritiek vanuit de scholen op het handhavingsbeleid van de gemeenten richt zich met name op de aard en intensiteit van de controles:
- de gehanteerde onderzoeksmethodiek (bijv. de te grote focus op het registreren en melden en bewijsvoering en te weinig focus op de verzuimaanpak), de gehanteerde normering (bijv. 'drie fouten is al te veel'), en de gedetailleerdheid van de controles ('naleving op de letter van de wet, en niet in geest van de wet'),
- de intensiteit van de controles en het melden van ongeoorloofd verzuim van 18+ (vanwege het grote volume),
- verschil in controle/toezicht op scholen/locaties binnen en buiten de gemeente, en het verschil met onderzoek dat de inspectie in het mbo uitvoert.

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de kritiek deels uit onwennigheid ontstaat. Voor scholen is de aard en intensiteit van de controle vaak nieuw. Gemeenten hebben, zeker in het begin, de neiging sterk op de formele eisen te letten. Dat kan tot misverstanden en spanning leiden. Tegelijkertijd wijzen de scholen ook op het positieve effect: zij worden geconfronteerd met feiten over hun registratie en melding en grijpen die aan om tot verbeteringen te komen.
De wijze waarop de gemeente en scholen met de controles omgaan is van invloed op de onderlinge relatie. Het omgekeerde is evenzeer het geval. In één van de onderzochte regio's zijn de verhoudingen tussen gemeente en onderwijsveld gespannen. Er is daar veel kritiek op de controles, omdat er over en weer onvoldoende vertrouwen bestaat. In een andere regio zijn er juist goede bestuurlijke afspraken tussen onderwijs en gemeenten en worden de controles uitgevoerd op basis van een gemeenschappelijk besluit om dat zo te doen.

Relatie met het onderwijsveld - gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst
De scholen in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst zijn positief over de samenwerking met leerplicht in het kader van de *reguliere leerplichttaak*. Op diverse wijzen wordt samengewerkt. Bij scholen in het po en vo in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst is er in principe geen actief toezicht op hun naleving van de Leerplichtwet. Bij deze scholen is het niet altijd duidelijk dat de inspectie verantwoordelijk is voor het toezicht op de scholen.
Ook de gemeenten zelf zijn positief over de samenwerking met scholen in het kader van hun reguliere leerplichttaak. Zonder de handhavende rol over het verzuimbeleid is de relatie tussen leerplicht en scholen verbeterd, aldus een aantal gemeenten.

Relatie met inspectie - gemeenten met samenwerkingsovereenkomst
De G4-gemeenten hebben samen met de inspectie het voortouw genomen met de samenwerkingsovereenkomsten en zijn leidend in de ontwikkeling van instrumenten en kennisontwikkeling. De vier grote gemeenten en de inspectie komen elk jaar twee tot drie keer bijeen om de ontwikkeling en gang van zaken samen te bespreken. Ook de andere gemeenten hebben – afzonderlijk van de G4 – op vergelijkbare wijze overleg met de inspectie. Er is jaarlijks een studiedag met alle betrokkenen van inspectie en alle gemeenten met een overeenkomst. Centraal staat het kennismaken en het delen van kennis.
In de overeenkomsten is afgesproken dat de gemeenten en de inspectie twee jaar na de start de samenwerking evalueren. De evaluatie met de G4-gemeenten en de inspectie heeft in het najaar van 2013 plaatsgevonden. Uit de evaluatie komt naar voren dat de vier grote gemeenten en de inspectie zijn positief zijn over de samenwerking. Deze is groeiende en vol in ontwikkeling. In het begin van de samenwerking was het vooral ook zoeken naar ieders rol en mogelijkheden. De evaluatie geeft aan dat die gaandeweg voor de partijen inzichtelijk zijn geworden. Verbeterpunten liggen er op het gebied van de onderlinge afstemming, onder meer planning van onderzoeken, overleg over interpretatieverschillen en het overdragen van rapportages in kader van bestuurlijke boetes. Over de kwaliteit van het toetsingskader, de handleiding, briefformats en de andere vastgestelde producten zijn zowel de inspectie als de gemeenten over het algemeen tevreden. Wel wordt opgemerkt dat de gebruiksvriendelijkheid van de formats en de leesbaarheid van de rapporten nog niet optimaal is.
Als aandachtspunten voor de toekomstige verdere ontwikkeling noemen de gemeenten en inspectie:
- het effect van groei in het aantal overeenkomsten op de kwaliteit en ontwikkeling van het toetsingskader en achterliggende verantwoordelijkheid en financiering;
- hoe om te gaan met ongeoorloofde afwezigheid in de bpv.

Gemeenten in de startfase van de overeenkomst geven aan behoefte te hebben aan een meer proactieve ondersteuning vanuit de inspectie. De relatie tussen de inspectie en deze starters is minder intensief. Met deze gemeenten/regio’s zijn gezien de looptijd van de overeenkomsten nog geen evaluaties gedaan.

Relatie met inspectie - gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst
Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat de helft van de gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst niet bekend is met het loket Signalenbox en maar één op de vijf daarmee goed bekend is. Het in paragraaf 2.3 geconstateerde lage aantal binnenkomende signalen is dan ook voor een belangrijk deel te wijten aan de onbekendheid met het loket.

Overzicht 3.1 – Bekendheid van gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst met loket Signalenbox

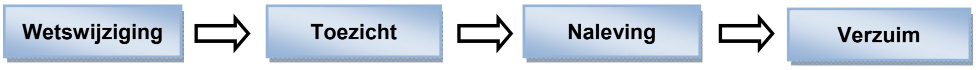
Goed bekend	Enigszins bekend	Niet of nauwelijks bekend	Totaal
19	30	52	N= 27

Een andere reden - die uit de interviews naar voren komt - is dat gemeenten niet snel geneigd zijn bij de inspectie een signaal af te geven, omdat men liever de problemen eerst binnen de gemeente wil oplossen, bijvoorbeeld via de wethouder. Dat sluit volgens hen beter aan bij de vertrouwelijke samenwerkingsrol met de scholen. In de ogen van sommige leerplichtambtenaren is de Signalenbox een soort 'kliklijn', waar men liever geen gebruik van maakt. Een andere reden om geen gebruik te maken van de Signalenbox is dat de afwikkeling van het probleem dan in handen komt van de inspectie. Sommige gemeenten hebben het gevoel zo de regie te verliezen.

4 Effect van de wetswijziging

4.1 Het causale model

In dit hoofdstuk wordt het effect van de wetswijziging besproken in termen van de beoogde verbeteringen in het toezicht en de naleving door scholen. Daarvoor wordt het model gebruikt dat is gepresenteerd in paragraaf 1.4.



Voor de uiteindelijke beantwoording van de vraag of de wetswijziging een positief effect heeft gehad op het toezicht en de naleving wordt de hele keten van achter naar voren bekeken:

- Is het verzuim gedaald?
- Is de daling van het verzuim een gevolg van (betere) naleving door scholen?
- Is de naleving door scholen verbeterd?
- Is de betere naleving door scholen een gevolg van (beter) toezicht?
- Is het toezicht verbeterd?
- Is het betere toezicht een gevolg van de wetswijziging?

Deze vragen worden hierna beantwoord, waarna ook de hoofdvraag kan worden beantwoord of de wetswijziging het beoogde effect heeft gehad.
Een deel van de onderzoeksvragen (zie par. 1.4) heeft betrekking op de werking van het toezicht en de gevolgen voor onder meer de gemeenten, scholen en inspectie. Hoe het toezicht werkt en effecten van de wetswijziging daarop komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

4.2 Is het verzuim gedaald?

Ontwikkeling gemeld verzuim
Jaarlijks ontvangen de gemeenten van DUO een excel-spreadsheet met de vraag om het aantal verzuimers hierin aan te geven. Van alle binnengekomen overzichten wordt een landelijk beeld van (absoluut en relatief) verzuim weergegeven; de leerplichttelling of ook wel artikel 25-telling genoemd (naar artikel 25 uit de Leerplichtwet). Met betrekking tot het relatief verzuim is het aantal gemelde verzuimers jonger dan 18 jaar is in het vo en mbo sinds 2005/2006 fors gestegen.

Overzicht 4.1 – Ontwikkeling aantal gemelde verzuimers (jonger dan 18 jaar) volgens de leerplichttelling (relatief verzuim, incl. luxe verzuim)

	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13
po en sbo	11.283	10.700	11.678	11.958	11.702	9.805	11.663	10.698
(v)so	2.938	3.062	3.205	3.233	3.462	2.556	3.352	3.523
vo	26.122	31.603	35.867	39.190	44.300	43.412	48.731	48.330
mbo	2.736	3.136	4.315	8.505	13.192	16.141	19.137	23.998
onbekend	666	1.047	719	1.721	1.473	7.744	1.863	2.106
geen onderwijs	0	0	0	0	0	0	4	0
Totaal	43.745	49.548	55.784	64.607	74.129	79.658	84.750	88.655

In het voorjaar van 2014 is naar aanleiding van de laatste leerplichttelling onderzoek verricht naar de (gestegen) verzuimcijfers. In opdracht van Ingrado is vervolgens onderzoek uitgevoerd naar de registratie van de cijfers door gemeenten (Lubberman e.a., sept. 2014)[20]. De onderzoekers concluderen onder meer dat *"het Verzuimloket de beste mogelijkheid biedt voor een indicatie van relatief verzuim"*[21]. Uit cijfers van het Digitaal Verzuimloket blijkt eveneens dat het aantal gemelde verzuimers[22] is toegenomen: tussen 2010/2011 en 2013/2014 met 28 procent[23].
De G4 hebben als eerste gemeenten overeenkomsten met de inspectie getekend (in 2011). Sinds de wetswijziging lijkt – grof bekeken en op basis van aantal gemelde verzuimers – het meldgedrag van scholen in de G4 zich niet heel anders te hebben ontwikkeld dan in de rest van Nederland: de toename van het aantal gemelde verzuimers bedraagt 25 procent tussen 2010/2011 en 2013/2014 en is daarmee ongeveer gelijk aan het landelijke beeld.

Ontwikkeling feitelijk verzuim volgens de scholen
Uit de cijfers wordt niet helder of er daadwerkelijk meer verzuimers zijn, of dat simpelweg meer verzuimers zijn gemeld. Volgens Lubberman[24] is op basis van een onderzoek onder gemeenten *"het relatief verzuim zelf niet gestegen, maar verklaren*

---

20 ITS (2014). *"Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim",* Nijmegen, september 2014.
21 Idem, pagina viii.
22 Verzuimer: leerling met één of meer verzuimmeldingen. Het betreft relatief verzuim "16 uur per 4 weken" van jongeren tot 18 jaar uit praktijkonderwijs, vo en mbo.
23 In 2008 is het Verzuimloket ingevoerd in het vo en mbo. Het po is er vooralsnog niet op aangesloten. Vo-scholen en mbo-instellingen zijn per augustus 2009 wettelijk verplicht melding te doen van ongeoorloofd verzuim (16 uur per 4 weken) en RMC-verzuim 18+ via het Verzuimloket. Het jaar 2009/2010 is niet meegenomen in de analyse, cijfers zijn nog onbetrouwbaar vanwege opstart Digitaal Verzuimloket.
24 Pagina viii van ITS (2014). *"Leerlingverzuim in beeld. Een studie naar de cijfers en registratie van absoluut en relatief verzuim",* Nijmegen, september 2014.

de toegenomen aandacht en verbeterde registratie de stijging van het aantal meldingen." Aan de scholen is in het onderhavige onderzoek de vraag gesteld in welke mate het voorkomen van feitelijk ongeoorloofd verzuim zich bij hen heeft ontwikkeld in vergelijking met drie jaar geleden. Bijna de helft van de scholen zegt dat het feitelijke verzuim is gedaald (45%), de scholen in het mbo (56%) en vo (50%) zijn daarover positiever dan die in het po (33%). De helft van het totaal aantal scholen zegt dat feitelijke verzuim de afgelopen drie jaar gelijk is gebleven.

Overzicht 4.2 – Ontwikkeling feitelijk verzuim in afgelopen drie jaar volgens scholen (percentages)

	po	vo	mbo	Totaal
Sterk toegenomen	0	0	0	0
Toegenomen	8	3	8	6
Gelijk gebleven	42	65	36	48
Afgenomen	42	23	52	38
Sterk afgenomen	8	10	4	7
Aantal scholen (100%)	38	31	25	94

Conclusie
Het aantal leerlingen met verzuimmelding is in het mbo sterk gestegen en in overig onderwijs licht gestegen. Volgens de helft van de scholen is het feitelijke verzuim gelijk gebleven. Iets minder dan de helft ziet een daling van het feitelijke verzuim.

4.3 Is de daling van verzuim een gevolg van betere naleving?

Overzicht 4.3 laat zien dat van de scholen, die bij henzelf een daling van het verzuim constateren, een groter deel aangeeft dat de verzuimregistratie is verbeterd (nl. 86%) dan van de scholen waarbij het verzuim gelijk is gebleven of is toegenomen (nl. 67%). Statistische analyse wijst uit dat het verband tussen de twee variabelen significant is, wat duidt op een relatie tussen een betere verzuimregistratie en daling van het verzuim. Deze significante relatie is niet gevonden tussen het beter melden van verzuim door de school en een dalend verzuim (zie ook overzicht 4.4).

Overzicht 4.3 – Ontwikkeling in het ongeoorloofd verzuim en de verzuimregistratie volgens de scholen (percentages, in laatste kolom aantal) [25]

Ongeoorloofd verzuim t.o.v. 3 jaar geleden	Verzuimregistratie t.o.v. 3 jaar geleden			
	(veel) beter	**even goed**	**(veel) slechter**	**N=**
Gelijk gebleven (of toegenomen)	67	33	-	51
(Sterk) afgenomen	86	14	-	43

Overzicht 4.4 – Ontwikkeling in het ongeoorloofd verzuim en de verzuimmelding volgens scholen (percentages, in laatste kolom aantal)

Ongeoorloofd verzuim t.o.v. 3 jaar geleden	Verzuimmelding t.o.v. 3 jaar geleden			
	(veel) beter	**even goed**	**(veel) slechter**	**N=**
Gelijk gebleven (of toegenomen)	50	48	2	50
(Sterk) afgenomen	63	37	-	43

Conclusie
Naleving heeft specifiek betrekking op registreren en melden. Uit het onderzoek blijkt dat er een duidelijk verband is tussen verbetering van de registratie en daling van het verzuim (althans in de perceptie van de scholen). Tussen betere melding en daling van verzuim kan dat verband niet worden vastgesteld. Samengevat kan worden geconcludeerd dat, volgens de scholen, de betere naleving, wat betreft de registratie, inderdaad bijdraagt aan een daling van het verzuim.

4.4 Is de naleving verbeterd?

Huidig verzuimbeleid
Overzicht 4.5 laat zien dat scholen positief oordelen over de eigen aanpak van verzuim, en dat gemeenten over de hele linie daar wat minder positief over zijn (vaker voldoende i.p.v. goed). De po-scholen zijn het meest positief, maar gemeenten zijn daar kritisch. De mbo-instellingen zijn het minst positief. Ook de gemeenten zijn over het verzuimbeleid in het mbo het minst positief.

25 In de tabellen wordt met N= verwezen naar het aantal respondenten (scholen of gemeenten) in de enquête.

Overzicht 4.5 – Oordeel over huidig verzuimbeleid (percentages, in laatste kolom aantal)

	Goed	Voldoende	Onvoldoende	N=
Primair onderwijs				
- Volgens scholen	81	16	3	32
- Volgens gemeenten	15	68	18	34
Voortgezet onderwijs				
- Volgens scholen	61	39	-	38
- Volgens gemeenten	29	68	3	34
Middelbaar beroepsonderwijs				
- Volgens scholen	31	58	12	26
- Volgens gemeenten	18	49	33	33

Ontwikkeling verzuimbeleid in de afgelopen drie jaar

Driekwart of meer van de vo-scholen en mbo-instellingen meldt een verbetering van de eigen verzuimregistratie en -melding in de afgelopen drie jaar (zie overzicht 4.6). De helft van de gemeenten ziet een verbetering bij het vo en mbo.

Overzicht 4.6 – Ontwikkeling verzuimbeleid in afgelopen drie jaar (percentages, in laatste kolom aantal)

	(veel) beter	even goed	(veel) slechter	N=
Primair onderwijs				
- Verzuimregistratie volgens scholen	50	50	-	32
- Verzuimmelding volgens scholen	16	84	-	31
- Verzuimbeleid volgens gemeenten	32	68	-	34
Voortgezet onderwijs				
- Verzuimregistratie volgens scholen	82	18	-	38
- Verzuimmelding volgens scholen	74	24	3	38
- Verzuimbeleid volgens gemeenten	47	53	-	34
Middelbaar beroepsonderwijs				
- Verzuimregistratie volgens scholen	96	4	-	26
- Verzuimmelding volgens scholen	76	24	-	25
- Verzuimbeleid volgens gemeenten	52	48	-	33

In het primair onderwijs is minder veranderd, de meerderheid van zowel de po-scholen als de gemeenten is van mening dat het verzuimbeleid gelijk is ten opzichte van drie jaar geleden. De verbeteringen die in het po zijn gerealiseerd omvatten vooral de verzuimregistratie en niet het melden van verzuim.

Conclusie
De naleving van de leerplicht door scholen is met name verbeterd in het vo en mbo. De gemeenten zijn minder positief over de ontwikkeling van het verzuimbeleid door scholen dan de scholen zelf.

4.5 Is de betere naleving een gevolg van beter toezicht?

Belangrijkste factoren voor een betere naleving / verzuimbeleid
Overzicht 4.7 toont dat zowel gemeenten als scholen het bewustzijn van de ernst van verzuim en uitval veruit het vaakst noemen als belangrijkste invloed op het verzuimbeleid van scholen. De aandacht van management en bestuur – genoemd als de op één na belangrijkste factor – hangt daar mee samen. Een betere leerlingenzorg wordt daarna het vaakst genoemd. Met name in het vo heeft de komst van betere ICT-systemen een belangrijke positieve invloed gehad op het verzuimbeleid in de school. Toezicht speelt volgens slechts een kleine minderheid van de scholen een rol: 4% controles door gemeenten, 8% inspectietoezicht (met name mbo-instellingen vinden dit). In tegenstelling tot de scholen zijn de gemeenten wel van mening hun controles grote invloed hebben op het verzuimbeleid van een school.
Overall is de bijdrage van toezicht aan een betere naleving beperkt, wel levert toezicht een bijdrage aan het bewustzijn. Vergroting van het bewustzijn wordt door scholen en gemeenten vaak als een belangrijk effect van de wetswijziging genoemd.

Overzicht 4.7 – Belangrijkste factoren die invloed hebben op verzuimbeleid (percentages)

	Scholen **N= 96**	Gemeenten **N= 34**
Bewustzijn ernst van verzuim en uitval	56	82
Aandacht van management en bestuur	28	21
Betere leerlingenzorg in de school	22	21
Komst van betere ICT-systemen	24	3
Controles door gemeente	4	29
Toezicht door inspectie	8	6
Financiële gevolgen van slechte naleving	4	12
Betere voorlichting aan scholen	2	9
Druk van ouders	3	0
Risico voor imago van de school	0	3
Andere factor: *"ontwikkeling door leerplicht van een verzuimprotocol"*	0	3
Interne kwaliteitszorg op scholen (alleen gemeenten)	-	12
Extra personele capaciteit voor administratie van verzuim (alleen scholen)	10	-
Extra personele capaciteit voor opvolging van verzuim (alleen scholen)	8	-

Effecten wetswijziging op naleving / verzuimbeleid
Ongeveer een derde van alle scholen ziet een positief effect van de wetswijziging op de verschillende aspecten van het verzuimbeleid, zoals op de registratie, signalering en melding van ongeoorloofd verzuim (zie overzicht 4.8). Het zijn vooral de mbo-instellingen (twee derde van mbo) die dat vinden. Het zijn ook vooral de mbo-instellingen die het vaakst noemen dat de wetswijziging een positief effect heeft op het verzuimbeleid als geheel (vgl. overzicht 4.9a). Het valt op dat een groot deel van de scholen (meer dan 42%) geen mening heeft over het effect van de wetswijziging. Waarschijnlijk heeft een relevant deel van de scholen daar geen goed zicht op, onder meer omdat nog weinig van hen actief toezicht ervaren hebben. In het mbo is het toezicht het grootst, zij geven het vaakst aan dat het verzuimbeleid is verbeterd. Toch denkt slechts een beperkt deel van de scholen dat een beter toezicht zou bijdragen aan een beter verzuimbeleid.
Net als de scholen ziet ook maar een beperkt deel van de gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst (positieve) effecten van de wetswijziging (zie overzicht 4.9b). Volgens driekwart van de gemeenten heeft de wetswijziging niet of nauwelijks effect op het verzuimbeleid (zie overzicht 4.10).

Overzicht 4.8 – Heeft wetswijziging volgens scholen geleid tot verbetering van verzuimbeleid? (percentages, onderste rij aantal)

	(Heel) veel verbetering			
	po	**vo**	**mbo**	**alle scholen**
Registratie van aan- en afwezigheid	8	32	69	35
Signalering van ongeoorloofd verzuim	4	26	65	30
Reactie van school ingeval van verzuim	16	29	57	32
Melding van ongeoorloofd verzuim bij Verzuimloket / Leerplicht	8	29	60	31
Samenwerking met Leerplicht	8	40	47	32
Communicatie over verzuimbeleid naar ou ders/verzorgers en leerlingen	16	32	27	25
N=	25	35	23	83

Overzicht 4.9a – Effect van wetswijziging op verzuimbeleid volgens scholen (percentages)

	po **N= 32**	vo **N= 38**	mbo **N=26**	Totaal **N= 96**
Negatief	-	16	-	6
Neutraal	22	8	12	14
Positief	22	34	65	39
Weet niet	56	42	23	42

Overzicht 4.9b – Effect van wetswijziging op verzuimbeleid volgens gemeenten (percentages, N= 33)

	In het po	**In het vo**	**In het mbo**	**In het algemeen**
Overwegend negatief	3	-		-
Wisselende effecten	3	6	6	3
Overwegend positief	12	21	22	21
Niet of nauwelijks effect	82	74	72	76

Overzicht 4.10 – Helpt een beter toezicht voor een beter verzuimbeleid? (percentages)

		po N= 25	vo N= 36	mbo N=22	Totaal N= 83
Beter toezicht zou helpen om het verzuimbeleid te verbeteren	Eens	20	39	36	33
	Oneens	80	61	64	67

Conclusie
Beter toezicht draagt bij aan betere naleving door de school. Daarvoor zijn duidelijke aanwijzingen: in het mbo, waar de intensivering van het toezicht het grootst is, wordt het vaakst het toezicht als één van de oorzaken van een betere naleving genoemd. Het onderzoek laat zien dat de invloed van het toezicht vaak indirect is: toezicht draagt bij aan een groter bewustzijn van de ernst en omvang van de problematiek. Veel scholen en gemeenten geven aan niet of nauwelijks effect van het toezicht te zien op de verzuimaanpak. Dat zegt vooral dat zij weinig van de verandering in het toezicht gemerkt hebben en om die reden ook geen effect zien. Waar het toezicht wel wordt ervaren (met name mbo), ziet men wel effect op de naleving.

4.6 Is het toezicht verbeterd?

Zijn scholen op de hoogte?
Overzicht 4.11 toont dat circa één op de vijf scholen onvoldoende of niet op de hoogte is van de wijziging van de Leerplichtwet in 2012. Dat geldt voor zowel po-, vo- als mbo-scholen. Scholen in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst zijn iets beter op de hoogte. Overigens zijn scholen lang niet altijd op de hoogte of hun gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft met de inspectie: 64 procent weet het niet. Een deel van de scholen die het zegt te weten heeft het bovendien mis: ze denken dat hun gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft terwijl dat niet zo is, of vice versa.

Overzicht 4.11 – Bent u als school op de hoogte? (percentages; laatste twee kolommen: gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst)

	po N= 29	**vo** N= 38	**mbo** N=26	**Totaal** N= 93	**Met SWO*** N= 17	**Zonder SWO** N= 76
Op de hoogte van wijziging Leerplichtwet in 2012?						
- Goed	17	24	46	28	35	26
- Voldoende	59	58	31	51	53	50
- Onvoldoende	14	16	19	16	6	18
- Niet of nauwelijks	10	3	4	5	6	5
Heeft uw gemeente een samenwerkingsovereenkomst (SWO)?						
- Ja	31	30	13	26	47	21
- Nee	3	-	35	10	6	11
- Weet ik niet	66	70	52	64	47	68
Mate waarin school is geïnformeerd over wijze waarop toezicht is geregeld in de gemeente						
- Goed	21	18	38	24	29	23
- Voldoende	50	58	29	48	59	45
- Onvoldoende	29	21	29	26	12	29
- Slecht	-	3	4	2	-	3
Wij zijn als school voldoende geïnformeerd over het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet						
- (Helemaal) eens	92	78	70	80	100	75
- (Helemaal) oneens	8	22	30	20	-	25

** SWO: samenwerkingsovereenkomst met de inspectie.*

De meerderheid van de scholen zegt voldoende of goed geïnformeerd te zijn over het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet, ongeveer een kwart niet. Binnen gemeenten/regio's met samenwerkingsovereenkomst zijn vrijwel alle scholen voldoende geïnformeerd, al valt op dat ook van deze scholen 47 procent niet weet of de gemeenten een samenwerkingsovereenkomst heeft.

Toezicht op scholen

Scholen in een gemeente of regio met samenwerkingsovereenkomst hebben vaker toezicht gehad, zie overzicht 4.12. Dat verklaart waarschijnlijk ook dat zij in overzicht 4.13 vaker aangeven dat zij duidelijk merken dat de inspectie het toezicht heeft overgenomen van de gemeenten na de wetswijziging in 2012.

Meer dan de helft van de scholen in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst zegt dat zij sinds de wetswijziging één of meer keer toezicht hebben gehad door de gemeente. Formeel kan een gemeente – zonder samenwerkingsovereenkomst – geen toezicht houden op naleving van de Leerplichtwet door de school, omdat die bevoegdheid met de wetswijziging niet meer bij de gemeente, maar bij de inspectie ligt. Uit het onderzoek blijkt dat een deel van de gemeenten zonder overeenkomst toch een eigen vorm van 'toezicht' op scholen uitvoert (zie hoofdstuk 2). Zij doen dit buiten de inspectie om en zonder wettelijke basis.

Overzicht 4.12 – Toezicht op de scholen sinds begin 2012 m.b.t. verzuimbeleid (percentages; laatste twee kolommen: gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst)

	po	**vo**	**mbo**	**Totaal**	**Met SWO**	**Zonder SWO**
Aantal keren controle sinds begin 2012 *alleen door gemeente*						
0	37	35	59	41	24	46
1	19	21	18	19	18	20
2	37	18	12	23	29	21
3	7	9	6	8	18	5
>3	0	18	6	9	12	9
	N= 27	N= 34	N= 17	N= 78	N= 17	N= 61
Aantal keren toezicht sinds begin 2012 *alleen door inspectie*						
0	78	64	29	58	53	59
1	17	24	33	25	7	30
2	0	12	33	14	40	7
3	4	0	0	1	0	2
>3	0	0	5	1	0	2
	N= 23	N= 25	N= 21	N= 69	N= 15	N= 54
Aantal keren toezicht sinds begin 2012 *door gemeente en inspectie gezamenlijk*						
0	96	96	82	92	86	94
1	4	4	12	6	7	6
2	0	0	6	2	7	0
	N= 23	N= 25	N= 17	N= 65	N= 14	N= 51

Overzicht 4.13 – Stellingen over toezicht; oordeel scholen (percentages; laatste twee kolommen: gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst)

	po N= 25	**vo** N= 36	**mbo** N=23	**Totaal** N= 84	**Met SWO** N= 16	**Zonder SWO** N= 68
Het is duidelijk merkbaar dat de inspectie nu verantwoordelijk is voor het toezicht						
- (Helemaal) eens	20	28	52	32	56	27
- (Helemaal) oneens	80	72	48	68	44	73
Op onze school is sinds begin 2012 geen formeel controle/toezicht op het verzuimbeleid geweest door gemeente of inspectie						
- (Helemaal) eens	40	27	43	35	25	38
- (Helemaal) oneens	60	73	57	65	75	62

Mbo-instellingen zijn vaker door de inspectie gecontroleerd met betrekking tot het verzuimbeleid dan po- en vo-scholen. Dat komt doordat het toezicht op het verzuimbeleid in het reguliere toezicht op mbo-instellingen zit verwerkt, in tegenstelling tot bij de po- en vo-scholen. Overzicht 4.14 bevestigt dit beeld nogmaals. Een tweede reden is dat gemeenten met samenwerkingsovereenkomst prioriteit geven aan het mbo vanwege de daar grotere problematiek van verzuim en uitval.

Overzicht 4.14 – Is er expliciete aandacht voor verzuimbeleid bij het reguliere toezicht door inspectie in het mbo? (percentages, in laatste kolom aantal)

	Ja	**Nee**	**Weet niet**	**N=**
Alle mbo-instellingen	67	19	14	21
- In gemeente/regio met SWO	40	60	-	5
- In gemeente/regio zonder SWO	75	6	19	6

Inhoudelijk oordeel scholen over toezicht op naleving van de Leerplichtwet (verzuim)
De grote meerderheid van de scholen vindt het toezicht van de gemeente en inspectie voldoende of goed. Mbo-instellingen zijn het meest positief. De helft van de scholen is van mening dat het toezicht de afgelopen drie jaar beter is geworden, de andere helft vindt dat het gelijk is gebleven. Het beeld is wisselend voor de typen onderwijs: het mbo is overwegend positief, po merkt weinig verandering, in het vo vindt de helft dat het beter is geworden en is er een minderheid die vindt dat het slechter is geworden.
Wanneer de stelling wordt voorgelegd dat het toezicht op de eigen school niet is veranderd sinds de wetswijziging in 2012, dan zijn nog meer scholen (twee derde) het daarmee eens. Scholen in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst merken vaker een verandering in toezicht dan scholen in gemeenten zonder.

Overzicht 4.15 – Oordeel scholen over toezicht (percentages; laatste twee kolommen: gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst)

	po N= 25	***vo*** N= 35	***mbo*** N=22	***Totaal*** N= 82	***Met SWO*** N= 16	***Zonder SWO*** N= 66
Oordeel over toezicht op naleving Leerplichtwet door de gemeente						
- *Voldoende of goed*	80	86	68	80	82	79
- *Onvoldoende of slecht*	16	12	-	10	13	8
- *Geen toezicht*	4	3	32	11	6	14
Oordeel over toezicht op naleving Leerplichtwet door de inspectie						
- *Voldoende of goed*	68	68	82	72	62	74
- *Onvoldoende of slecht*	8	3	5	5	6	5
- *Geen toezicht*	24	29	14	23	31	21
Oordeel over toezicht op naleving Leerplichtwet in vergelijking met drie jaar geleden						
- *(Veel) beter*	16	49	87	49	37	52
- *Gelijk*	84	46	9	47	44	48
- *(Veel) slechter*	-	6	4	3	19	-
Het toezicht op naleving Leerplichtwet op onze school is sinds de wetswijziging in 2012 niet veranderd						
- *(Helemaal) eens*	88	61	57	68	56	71
- *(Helemaal) oneens*	12	39	43	32	44	29

Van de scholen in een gemeente / regio met samenwerkingsovereenkomst vindt 37 procent het toezicht (veel) beter geworden. Een flinke minderheid (19%) vindt dat het slechter is geworden. Het zijn voornamelijk vo-scholen die kritisch zijn over het toezicht in het algemeen, die vinden dat het toezicht te veel op kwantiteit in plaats van op kwaliteit is gericht (melden van verzuim in plaats van aanpakken van verzuim) en te bureaucratisch is vormgegeven.
Circa de helft van de scholen in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst is van mening dat het toezicht (veel) beter is geworden.

Conclusie
De grote meerderheid van de scholen oordeelt positief over het toezicht op naleving van de Leerplichtwet, maar ziet in de afgelopen jaren geen verandering in het toezicht. Mbo-instellingen zijn het meest positief over (veranderingen in) dat toezicht, de po-scholen merken meestal geen verandering. Scholen zeggen goed geïnformeerd te zijn, maar tegelijkertijd weten velen niet of hun gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft met de inspectie.

4.7 Is het betere toezicht een gevolg van de wetswijziging?

Er wordt wisselend gedacht over de vraag of het toezicht wel of niet beter is geworden sinds de wetswijziging. In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat scholen in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst vaker toezicht hebben dan scholen in gemeenten zonder samenwerkingsovereenkomst, en dat deze twee groepen ook anders aankijken tegen het toezicht. Het gegeven dat er verschillen bestaan tussen het toezicht in gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst toont aan dat de wetswijziging gevolgen heeft gehad. In de vorige hoofdstukken is daar nader op ingegaan.

4.8 Het effect van de wetswijziging

Wat is het effect van de wetswijziging, heeft de wetswijziging bijgedragen aan een beter toezicht, een betere naleving en een daling van verzuim? Dit hoofdstuk heeft laten zien dat het grootste effect van de wetswijziging een grotere bewustwording is bij de betrokkenen (gemeenten, scholen). Tegelijkertijd kan de grotere bewustwording niet alleen op het conto van de wetswijziging en het toegenomen toezicht worden geschreven. Ook het werken aan en afsluiten van de VSV-convenanten, en de toenemende regionale samenwerking in de aanpak van VSV en verzuim beïnvloeden bijvoorbeeld de bewustwording. Ook andere factoren dan de wetswijziging spelen een rol in een betere naleving van de Leerplichtwet door scholen, zoals de verbeterde ICT-systemen, toenemende aandacht van management en bestuur en betere leerlingenzorg op scholen.

Het toezicht op naleving van de Leerplichtwet speelt een bescheiden rol in het geheel. Hoewel de helft van de scholen aangeeft dat het toezicht in de afgelopen twee jaar is verbeterd, noemen zij toezicht niet vaak als belangrijke factor die het verzuimbeleid beïnvloedt. Dat het toezicht een relatief bescheiden rol speelt, heeft direct te maken met het feit dat de meerderheid van scholen en gemeenten weinig heeft gemerkt van de wetswijziging, zeker in het po en vo. Op plekken waar het toezicht wel merkbaar is veranderd, namelijk in gemeenten met samenwerkingsovereenkomst en in het mbo, heeft het toezicht wel een duidelijk effect op de naleving en daarmee op het verzuim. Dat blijkt uit de interviews met zowel gemeenten als scholen in die regio's, zoals in de vorige hoofdstukken is uitgewerkt.

5 Conclusies

Sinds de wetswijziging in 2012 is de inspectie verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de Leerplichtwet door scholen. Het toezicht kent drie, naast elkaar bestaande vormen, namelijk het risicogerichte toezicht, het reguliere toezicht op scholen en het toezicht in samenwerking met gemeenten.

Toezicht zonder samenwerking met gemeenten

- *Risicogericht toezicht op naleving Leerplichtwet functioneert onvoldoende*
  Het toezicht op scholen buiten gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst is risicogericht, dat wil zeggen afhankelijk van signalen van mogelijke probleemsituaties. Deze signalen komen van derden, met name van leerplichtambtenaren, maar in de praktijk komen ze nauwelijks voor. Gemeenten zijn vaak onbekend met de mogelijkheid om te signaleren via het loket Signalenbox of kiezen er bewust voor om dat niet te doen en problemen zelf op te lossen.

- *Regulier toezicht op naleving Leerplichtwet in het mbo functioneert naar behoren*
  Voor een deel voert de inspectie controles uit bij scholen in het kader van het reguliere toezicht. Vooralsnog gebeurt dat alleen in het mbo. Het plan is om ook voor de overige onderwijssectoren toezicht op naleving van de Leerplichtwet in te passen in het reguliere toezicht. Het reguliere toezicht bereikt alle mbo-instellingen, maar de intensiteit ervan is relatief laag (steekproef van opleidingen, eens in de drie jaar). Het reguliere toezicht heeft bijgedragen aan de bewustwording van mbo-instellingen over de ernst van verzuim en uitval.

- *Groot verschil tussen gemeenten met en zonder samenwerkingsovereenkomst*
  Er is een scherp onderscheid in het toezicht op scholen in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst en het toezicht op scholen daarbuiten. Het positieve effect van de wetswijziging bij scholen met intensief toezicht is niet aanwezig bij scholen zonder intensief toezicht. Voor gemeenten zonder overeenkomst (en de scholen daarbinnen) is er nauwelijks verbetering opgetreden als gevolg van de wetswijziging. In algemene zin is de aandacht van scholen voor de verzuimproblematiek wel toegenomen, maar de bijdrage van het toezicht daaraan in deze gemeenten is beperkt en vooral in het mbo merkbaar.

Toezicht in samenwerking met gemeenten

- *Positief effect samenwerking*
  Daar waar sinds de wetswijziging het toezicht wordt uitgevoerd door de inspectie in samenwerking met gemeenten op basis van een samenwerkingsovereenkomst is er een duidelijk effect merkbaar. Het doel van de samenwerkingsovereenkomsten om het toezicht meer nabij en intensiever uit te voeren (dan de inspectie alleen zou kunnen) wordt bereikt. Er is daadwerkelijk intensief toezicht op scholen en het intensieve toezicht leidt, volgens de meeste betrokkenen, daadwerkelijk tot verbetering van de verzuimaanpak in scholen. Van het scherpere toezicht en het toepassen van het sanctie-instrument (bestuurlijke boete) gaat een preventieve werking uit, waardoor scholen bewuster worden van de verzuimproblematiek en zelf verbetering van de verzuimaanpak ter hand nemen.

- *Bereik samenwerkingsovereenkomst is niet dekkend*
  Met de huidige samenwerkingsovereenkomsten worden 53 gemeenten bereikt, waaronder de vier grote. Daarmee wordt een aanzienlijk deel van het verzuim 'afgedekt', maar het grootste deel van het verzuim en het voortijdig schoolverlaten vindt plaats buiten deze gemeenten. Het aantal afgesloten samenwerkingsovereenkomsten bedraagt nu tien. Een verdere uitbreiding van het aantal gemeenten met samenwerkingsovereenkomst zal in de bestaande situatie al snel op grenzen stuiten, want de instapdrempel voor gemeenten is hoog: aan de voorwaarden die gesteld worden kunnen (of willen) veel gemeenten niet voldoen. Omdat een zekere schaalgrootte in leerplichtformatie nodig is om de controles uit te kunnen voeren, lijkt een uitbreiding van het aantal samenwerkingsovereenkomsten alleen voor grotere gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten mogelijk.

Intensivering toezicht door inspectie

Het onderzoek laat zien dat intensiever toezicht leidt tot betere naleving van de wet door scholen en dat betere naleving bijdraagt aan minder verzuim. In regio's waar de inspectie een samenwerkingsovereenkomst met gemeenten heeft, wordt de intensivering van het toezicht gerealiseerd door de inzet van de gemeenten. In regio's waar geen samenwerkingsovereenkomst bestaat heeft het toezicht een relatief lage intensiteit en is het effect geringer.
Intensivering van het toezicht kan worden bereikt door:

- verdere uitbreiding van het aantal samenwerkingsovereenkomsten tussen inspectie en gemeenten;
- het toezicht op naleving van de Leerplichtwet (zoals voorgenomen) op te nemen in het reguliere handhavingstoezicht van de inspectie bij scholen in het po, so en vo,

- gemeenten (nog) beter te informeren over de mogelijkheden die het huidige toezicht biedt en handvatten te bieden voor de invulling van hun signaleringsrol, waaronder ook gebruik van het loket Signalenbox;

Naast het informeren en stimuleren van gemeenten (als signaalbrengers) zal ook de inspectie zelf actiever moeten inzetten op controles en opvolging van signalen.

Voorwaarden voor intensivering van het toezicht

Het onderzoek laat zien dat de inspectie de toezichttaak echt effectief kan uitvoeren wanneer er samen wordt gewerkt met de gemeente. Uitbreiding van het aantal samenwerkingsovereenkomsten is daarom wenselijk. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan de uitbreiding van de samenwerking tussen inspectie en gemeenten. Voorwaarden om tot een verdere uitbreiding te komen zijn:

- Stimulering van gemeenten om tot regionale samenwerking te komen op het gebied van leerplichthandhaving (bijv. door vorming van regionale bureaus), zodat eenheden ontstaan met voldoende volume om een samenwerkingsovereenkomst met de inspectie aan te gaan.
- Stimulering van grotere gemeenten en verbanden van samenwerkende gemeenten om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan.

Daarnaast moet en kan ook het reguliere en risicogerichte toezicht geïntensiveerd worden. Voorwaarden daarvoor zijn:

- een format met richtlijnen en werkwijzen voor kleinere gemeenten, die niet zijn aangesloten bij een groter verband, waarmee zij een goede invulling aan hun signaleringsfunctie kunnen geven; daarbij past ook een vorm van ondersteuning (helpdesk) en informatievoorziening;
- het faciliteren van de inspectie om het toezicht (risicogericht en regulier) te kunnen intensiveren, zodat ook scholen in regio's buiten de samenwerkingsovereenkomsten de druk van het toezicht ervaren als stimulans om hun verzuimaanpak te verbeteren.

Bijlagen

Bijlage A – Controles en boetes per gemeente met samenwerkingsovereenkomst

Overzicht b2.1 – Amsterdam - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 2 februari 2011

2011-2014	so	po	vo	mbo	Totaal
1e controle	29	107	75	59	270
2e controle	1	6	19	12	38
3e controle	-	2	8	40	50
Geëscaleerde dossiers	-	-	3	16	19
Bestuurlijke boetes	-	-	2	12	14
4e controle	-	-	2	10	12
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	3	3
Bestuurlijke boetes	-	-	-	3	3

Overzicht b2.2 – Den Haag - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 2 februari 2011

2011-2014	so	po	vo	mbo	Totaal
1e controle	4	82	25	13	124
2e controle	-	4	2	-	6
3e controle	-	-	-	-	-
Geëscaleerde dossiers	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.3 – Rotterdam (+Rijnmond) - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 21 sept. 2011 (Rijnmond juli 2014)

2011-2014	**so**	**po**	**vo**	**mbo**	**Totaal**
1e controle	-	32	64	51	147
2e controle	-	23	23	18	64
3e controle	-	-	-	-	-
Geëscaleerde dossiers	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.4 – Utrecht - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 2 november 2011

2011-2014	**so**	**po**	**vo**	**mbo**	**Totaal**
1e controle	1	-	18	9	28
2e controle	1	-	13	9	23
3e controle	1	-	6	3	10
Geëscaleerde dossiers	-	-	1	2	3
Bestuurlijke boetes	-	-	1	2	3
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.5 – Leeuwarden - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 5 juli 2013

2014	**so**	**po**	**vo**	**mbo**	**Totaal**
1e controle	-	-	1	5	6
2e controle	-	-	-	-	-
3e controle	-	-	-	-	-
Geëscaleerde dossiers	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.6 – RBL Holland Rijnland - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 31 januari 2013

2014	**so**	**po**	**vo**	**mbo**	**Totaal**
1e controle	-	-	-	6	6
2e controle	-	-	-	-	-
3e controle	-	-	-	-	-
Geëscaleerde dossiers	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.7 – Maastricht - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 20 november 2012

2013-2014	so	po	vo	mbo	Totaal
1e controle	1	7	2	1	11
2e controle	-	-	-	-	-
3e controle	-	-	-	-	-
Geëscaleerde dossiers	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.8 – Gooi en Vechtstreek - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 31 januari 2013

2014	so	po	vo	mbo	Totaal
1e controle	-	-	7	-	7
2e controle	-	-	-	-	-
3e controle	-	-	-	-	-
Geëscaleerde dossiers	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-
4e controle	-	-	-	-	-
Onvoldoende bij 4e controle	-	-	-	-	-
Bestuurlijke boetes	-	-	-	-	-

Overzicht b2.9 – Zuid- en Midden Kennemerland - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 24 juni 2013

Nog geen controles uitgevoerd.	

Overzicht b2.10 – Regio Parkstad Limburg - aantallen controles en boetes
Samenwerkingsovereenkomst getekend op 16 april 2014

Nog geen controles uitgevoerd.	

Bijlage B – Besluiten bestuurlijke boetes, stand van zaken 29 augustus 2014

2012	**Sector**	**Gemeente**	**Boete**
1	vo	Amsterdam	€ 4.000
2	mbo	Amsterdam	€ 7.500
3	mbo	Amsterdam	€ 2.500
4	mbo	Amsterdam	€ 3.000
5	mbo	Amsterdam	€ 24.500
6	mbo	Amsterdam	€ 1.500
7	mbo	Amsterdam	€ 4.000
8	mbo	Amsterdam	€ 2.000
9	mbo	Amsterdam	€ 15.000
10	mbo	Amsterdam	€ 3.000
11	mbo	Amsterdam	€ 4.500
12	mbo	Amsterdam	€ 17.500

2013	**Sector**	**Gemeente**	**Boete**
1	vo	Amsterdam	€ 2.000
2	mbo	Amsterdam	€ 8.000
3	mbo	Amsterdam	€ 9.500
4	mbo	Amsterdam	€ 5.000
5	mbo	Amsterdam	€ 4.000
6	mbo	Utrecht	€ 3.500
7	mbo	Utrecht	€ 3.500

2014	**Sector**	**Gemeente**	**Boete**
1	vo	Utrecht	€ 4.500
2	so	Amsterdam	€ 3.500
3	vo	Amsterdam	€ 1.500

Bijlage C – Onderwerpen gemeentelijk onderzoek

In de opzet van het gemeentelijk onderzoek binnen het toezichtskader Bundeling van Kracht worden de volgende onderwerpen beoordeeld. Een aantal maakt deel uit van het reguliere onderzoek en een aantal wordt optioneel door de gemeente ingevuld.

1. Verzuimregistratie. In dit onderdeel van het reguliere onderzoek wordt beoordeeld of de aanwezige methode van registratie binnen de school voldoende mogelijkheden biedt om zich te verantwoorden over de melding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.
2. Melden relatief verzuim (ongeoorloofd), schorsing en verwijdering. Verzuim zonder geldige reden van 16 uur les- of praktijktijd gedurende een periode van 4 opeenvolgende lesweken dient onverwijld (binnen 5 werkdagen) gemeld te worden aan gemeente/ via digitaal verzuimloket DUO.
   a. Het melden van ongeoorloofd verzuim van leerplichtigen is onderdeel van het reguliere onderzoek.
   b. Het melden van ongeoorloofd verzuim van niet leerplichtigen 18+ zonder startkwalificatie, verwijderen en schorsing zijn optionele onderdelen.
3. Vrijstelling geregeld schoolbezoek (verlof). Dit onderwerp is optioneel. De juistheid en volledigheid wordt onderzocht. Er wordt beoordeeld of een vrijstelling voor geregeld schoolbezoek (verlof) alleen plaatsvindt op grond van wettelijke bepalingen en uitgangspunten uit de Beleidsregel uitleg “specifieke aard van het beroep” en “andere gewichtige omstandigheden”. De registratie betreft zowel de schriftelijke aanvraag als het besluit, en eventuele gemotiveerde afwijzing.
4. Communicatie van verzuimbeleid. Is onderwerp van het reguliere onderzoek. Er wordt beoordeeld of ouders/verzorgers en leerlingen op de hoogte zijn gesteld van het verzuimbeleid van de school; of het verzuimbeleid onderdeel is van de schoolgids en eenduidig en wettelijk beschreven is.
5. Interventie, verzuimaanpak. Dit onderwerp is optioneel en nog niet ontwikkeld binnen het kader. Er kan door de gemeente (optioneel in overleg met de school) worden beoordeeld of de school een aanpak hanteert die erop gericht is de leerlingen die dreigen uit te vallen (schoolverzuim dan wel voortijdig schoolverlaten) op een zorgvuldige en samenhangende wijze te begeleiden, waarbij samenwerking wordt gezocht met de ouders/verzorgers en de ketenpartners.
6. Klassentelling. Ten tijde van het onderzoek kan de aan- en afwezigheid van leerlingen in een aantal klassen gecontroleerd worden (optioneel).

7. Gemeentelijk afspraken. Een optioneel onderwerp dat nader in te vullen is door de gemeente. De afspraken die gemeenten -in convenanten of anderszins- met scholen en instellingen heeft gemaakt met betrekking tot de reductie van schoolverzuim en schooluitval kunnen door de gemeente in de onderzoeken meegenomen en gerapporteerd worden. In de handhaving door de inspectie zullen die bevindingen echter niet worden meegewogen.

Tot 2012 was het toezicht op naleving van de Leerplichtwet 1969 door scholen belegd bij de gemeenten, namelijk bij de leerplichtambtenaren. In de praktijk bleek echter dat de handhaving op een aantal belemmeringen stuitte. Vanaf 1 januari 2012 is daarom de Leerplichtwet gewijzigd. Met deze wijziging werd een knip aangebracht tussen het toezicht op naleving door ouders en leerlingen (gemeenten) en het toezicht op naleving door scholen (Inspectie van het Onderwijs). De inspectie is nu verantwoordelijk voor toezicht op de naleving door scholen en kan indien nodig een bestuurlijke boete opleggen wanneer het hoofd van de school of instelling de Leerplichtwet overtreedt. Ten aanzien van ouders en leerlingen blijven de bevoegdheden van de leerplichtambtenaar als toezichthouder onveranderd.

Het doel van het onderzoek is om te evalueren of na twee jaar de verwachte effecten van de wetswijziging in 2012 zijn bereikt. De verwachte effecten zijn dat scholen beschikken over een goede verzuimadministratie, verzuimende leerlingen eerder in beeld krijgen en ongeoorloofd verzuim tijdig melden, zoals de wet dat vereist. De hoofdvraag van het onderzoek luidt of de naleving van de Leerplichtwet vanaf 2012 is verbeterd nu het toezicht op scholen van de leerplichtambtenaren is verschoven naar de inspectie. In het onderzoek zijn interviews gehouden met onder meer leerplichtambtenaren, schoolleiders of medewerkers uit het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs en vertegenwoordigers van de inspectie. Daarnaast zijn landelijke enquêtes uitgevoerd onder scholen en gemeenten.

Het toezicht kent drie naast elkaar bestaande vormen: het risicogerichte toezicht, het reguliere toezicht op scholen en het toezicht in samenwerking met gemeenten. De laatste vorm is gelijktijdig met de wetswijziging in 2012 ontstaan, toen de minister van OCW ruimte bood voor de inspectie om samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan met gemeenten. Kern van de overeenkomst is dat de gemeente voor de inspectie het onderzoek uitvoert naar naleving door de school volgens een vaststaand toetsingskader.
De evaluatie maakt duidelijk dat de drie vormen van toezicht verschillend functioneren. Er is een scherp onderscheid in het toezicht op scholen in gemeenten met een samenwerkingsovereenkomst en het toezicht op scholen daarbuiten.

ISBN 978-90-77202-75-3
NUR 840